





COMPENDIO
DE LOS PRINCIPIOS
DE
ADMINISTRACION.

COMPENDIO

DE LOS

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION,

ESCRITO EN FRANCES

POR C. J. B. BONNIN,

Y TRADUCIDO AL CASTELLANO

POR D. J. M. SAAVEDRA.

MADRID. 1834.
Imprenta de Don José Palacios,
calle del Factor.

ADVERTENCIA
DEL EDITOR FRANCES.

Aunque la Asamblea constituyente cimentó la administracion pública en el orden que al efecto instituyó y en algunas de las leyes que dictó sobre la materia, la Francia careció de un tratado sobre esta ciencia hasta 1808, en que Mr. Bonnin publicó su importante obra titulada Principios de Administracion, en la que, considerándola como ciencia, demostró que lo era y la trató en sí misma: objeto mucho mas grande, medio mas directo de ser útil que si se hubiera reducido á escribir un tratado, aplicable solo á la especial administracion de su pais. La grandiosa y bella definicion que dió de este ramo del gobierno, demuestra á un mismo tiempo el espíritu y el objeto de su obra. *Es*, dijo, *una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto esiste, y dirige al*

bien, tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir á la comun utilidad, la administracion en su accion ejecutiva directa de aplicacion, es el gobierno de la sociedad: como ley ó voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecucion determinada. Su atribucion propia es la ejecucion de las leyes de interes general.

Ninguno de los autores que han escrito sobre esta materia, antes ni despues de la publicacion de la obra de Mr. Bonnin, ha formado una idea exacta de la administracion, ni un verdadero sistema de ella; pues todos han mezclado en sus obras, y confundido con la naturaleza administrativa, objetos estraños; cuyo plan, aunque sea cierto que el hombre exis-

ta toda su vida bajo el imperio de la administracion, como lo ha demostrado Mr. Bonnin, nunca seria propio para señalar la diferencia entre la administracion y el orden civil, al cual es igualmente aplicable.

Mr. Bonnin se propuso desenvolver la doctrina administrativa, y su obra de los Principios de administracion fue un servicio que hizo á la humanidad en el arte de gobernar, tanto mayor, cuanto que jamas se habia creido que la administracion fuese ó pudiese ser una ciencia, y solo se la habia considerado como una série de usos ó reglas recibidas y consagradas. Esta observacion sobre la naturaleza de la obra no se ocultó á los ojos del diputado que la presentó al cuerpo legislativo, como tampoco á los de las personas que manifestaron al autor su agradecimiento, ni á los de los periodistas que la anunciaron: observacion que siempre fue parte de los elogios que se le prodigaron, y transcribimos. «El libro de los Principios de ad-«ministracion es una de las obras mas «notables que se han publicado hace

«muchos años, tanto por la impor-
«tancia del asunto, cuanto porque el
«autor demuestra que la administra-
«cion es una ciencia; y no una cien-
«cia aplicable solo á un Estado y á
«un sistema particular de legisla-
«cion, sino á todos los pueblos, cual-
«quiera que sean sus leyes. Cada li-
«bro, separadamente examinado, es
«un tratado completo de la materia
«que contiene; y si se atiende al or-
«den, relacion y enlace que entre sí
«tienen, se encuentra la metódica ar-
«monia de una ciencia, y una clasifi-
«cacion, no arbitraria ni ideal, sino
«consecuencia de un sistema razona-
«do y que descubre un talento emi-
«nentemente analítico. No es el méto-
«do del autor empeñarse en largos
«razonamientos, porque sus princi-
«pios son evidentes y seguros, como
«tomados en la naturaleza misma de
«las cosas, y en aquellas relaciones
«que, uniendo al hombre con el Es-
«tado, establecen las leyes generales
«y particulares: el autor ha tomado
«sus principios de la naturaleza y de
«la razon; se ha remontado para ello

«hasta el origen de las cosas, y asi «es que se hallan en su obra todos «los principios fundamentales. — La parte de ella en que trata de lo que llama *moral de la administracion* es una de aquellas en que se ve que se ha complacido particularmente en dejar correr su pluma á impulsos de su corazon. Nada mas útil y científico que los consejos que da en este capítulo, que es un verdadero tratado del bien público: en él demuestra la existencia de una íntima relacion entre la legislacion y la medicina; busca y señala las causas de ellas, y al tratar esta cuestion, que con tanta razon llama nueva, deduce la necesidad de adquirir cuantas luces son necesarias para la conservacion del hombre en sociedad. No es posible dedicar el talento á un objeto mas útil; y el autor, haciendo un servicio eminente á los gobernantes y gobernados, ha adquirido los mas legítimos títulos al reconocimiento de sus conciudadanos. Su obra es un libro clásico que se aumenta á la ciencia del derecho público. — El artículo de socorros públi-

cos está lleno de razon y de conocimientos, y en general la obra es dignísima de servir de base á un código administrativo, como tambien de ser estudiada por cuantos se propongan entrar en la carrera administrativa, ó se encuentren ya en ella.—No hay duda en que la idea de un código administrativo es una innovacion en legislacion; pero es una de aquellas dichosas ideas que brotan con el tiempo, y por las cuales debe manifestarse al autor el público reconocimiento; y si algun dia llegamos á disfrutar los beneficios de un código administrativo, el de esta obra tendrá en ellos la mas honrosa parte. Los Principios de administracion son un tratado completo de la ciencia administrativa, que no es posible leer sin sentirse movido del mayor reconocimiento hácia el escritor que ha meditado y desarrollado tantos pensamientos útiles.—Marcha siempre de consecuencias en consecuencias, que proceden tan exáctamente unas de otras, que no pueden menos de establecer la conviccion en el entendimiento; y siempre do-

minando su asunto; no solo se presenta como profundo pensador y escritor apreciable, sino como hombre de bien y penetrado siempre de aquel respeto á las leyes que no cesa de recomendar á sus lectores. — Su libro, verdadero código para los funcionarios y los ciudadanos, interesa á todas las clases de la sociedad, para cuya felicidad se ha escrito; y está unido tan íntimamente á la dicha de los pueblos y á la gloria y prosperidad de los Estados, que bajo todos aspectos Mr. Bonnin será benemérito para su pais y para toda la humanidad.»

El libro de los Principios de Administracion es el libro de los magistrados y de los ciudadanos. Los sábios principios que contiene, el método que lo rige, el órden de clasificacion de las materias, han grangeado al autor, de veinte años á esta parte, el reconocimiento de cuantos aspiran á instruirse sólidamente. ¡Cuántas faltas evitarian los hombres encargados de la administracion pública, si se hallasen bien penetrados de las verdades que encierra este docto li-

bro! Aplicaremos á la ciencia administrativa lo que Mr. Peuchet dijo de la estadística. «Debe entrar en el plan de estudios del dia: todos los franceses tienen igual derecho é iguales esperanzas de obtener los empleos públicos, y por consecuencia deben formarse desde luego, adquiriendo los conocimientos que exige su desempeño.»

«Convencido de la necesidad de una reforma en los estudios políticos, cuyo método y objeto habia demostrado y señalado, se propuso el autor enseñar por su libro de los Principios de Administracion, que contenia los elementos de su doctrina. Nadie podia llenar mejor este cargo, ni era mas propio para la enseñanza de la ciencia administrativa. Pero resuelto á publicar desde luego su libro, y muy seguro de que publicado que fuese, se procuraria impedirle por todos los medios posibles que enseñase su doctrina, suspendió la ejecucion de su designio, cuando ya estaba preparado. (1) Esperamos que hoy podrá por me-

(1) *Notice historique* por M. Lemonier, 1824.

dio de sus lecciones, hacer aprovechar á la juventud las ampliaciones que él solo puede dar á su tratado de la ciencia administrativa.

PRÓLOGO DEL AUTOR.

La administracion es una consecuencia natural del estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administracion; asi es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es, pues, evidente, que la administracion no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios ó leyes sirvan mas que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que la de la sociedad. Con efecto, las leyes no instituyen la administracion, ni tampoco la asociacion; lo que hacen es modificar su organizacion, porque la existencia la deben á la tendencia social, sin que las leyes hagan mas que darles el impulso vital en tal ó cual direccion.

Aunque la administracion es una consecuencia de la asociacion, como esta lo es del espíritu de sociabilidad inherente á la especie humana, está, al menos en cuanto á su organizacion y á los efectos que de ella proceden, sometida, lo mismo que la sociedad, á un modo de existir. Este modo, ó sistema,

constituye, en cuanto á los principios, la ciencia de la administracion, y en cuanto á su accion ejecutiva, el arte de administrar.

¿Cómo pues ha podido suceder que sus principios se hayan desconocido siempre y que su organización haya sufrido en todos tiempos tantas y tan diferentes alteraciones? La historia de todas las naciones responde á estas preguntas, señalando las usurpaciones de sus gobiernos, que han substituido siempre instituciones puramente convencionales, á la naturaleza de las cosas que han desnaturalizado y corrompido por su particular interés. Sin embargo, la naturaleza primitiva de la administracion no ha podido borrarse de tal modo por el despotismo de los gobernantes y la ignorancia de los legisladores, que deje de descubrirse hasta en el carácter de sus establecimientos.

La ciencia administrativa, tanto en su método de organizacion como en sus medios de ejecucion, se compone de principios de una naturaleza tan universal é invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad; porque es preciso no perder jamas de vista, que la naturaleza, tanto en las cosas políticas como en las naturales, solo procede con arreglo á las invariables leyes de creacion y conservacion, y que cuando las leyes humanas se separan de este principio, se ponen en contradiccion con las naturales. De donde se deduce con evidencia, que los métodos de organizacion que no proceden esencialmente de las leyes de la naturaleza política, son un

mal; y que siendo consecuencia de falsos principios, no pueden ser admitidos como tales en política.

Cuando la Asamblea constituyente, primera entre los legisladores conocidos, tomó en la naturaleza misma de la sociedad sus principios orgánicos de administracion, se vió esta restituida á su naturaleza y objeto; y respetados aquellos principios en las modificaciones á que dió lugar el establecimiento de la república, duraron lo que ella. El consulado los desnaturalizó, como hizo con todas las instituciones que por estar fundadas en principios naturales, eran favorables á la libertad. De aquí el deplorable estado á que sucesivamente habia llegado la administracion á la conclusion del imperio; de suerte que aquellas mejoras solo produjeron el efecto de hacer mas intolerables los abusos introducidos despues, y los principios contrarios que forman hoy la esencia y el objeto de la administracion.

En efecto, ¿cómo dejar de conocer en las leyes que nos rigen la ignorancia de la naturaleza y carácter de la administracion, y no ver en ellas la tendencia personal de los gobiernos á usurpar siempre los derechos de los ciudadanos, bajo el pretesto, tan desacreditado, de dar garantías al poder? ¿cómo no notar en ellas este espíritu egoista de la aristocrácia, que sin cesar, y ante todo, aspira á apoderarse de las prerogativas y regalías de la comunidad? Nuestras leyes administrativas son contrarias á la libertad,

pues privan á los ciudadanos de su derecho natural á participar de los negocios públicos, les quitan el derecho político que les corresponde para el nombramiento de sus magistrados, y los deja sin garantías contra el gobierno. Esta es, dicen sus disposiciones, toda la libertad que queremos dejar, aun al corto número de los que favorecemos con perjuicio de los demas. Y entre tanto veamos en qué se funda lo muy reducido de esta porcion de libertad que nos abandonan: se funda sobre la simulada razon de la necesidad de garantizar el órden público y las prerogativas naturales del gobierno; sobre el principio profesado por la antigua aristocracia de que solo en la propiedad raiz ó las riquezas se hallan las garantías sociales, como si el ciudadano no estuviese adicto á los asuntos públicos ni se interesase por su patria sino en la misma proporcion que se halla unido al terreno por la posesion ó la fortuna, ó como si toda propiedad procedente del trabajo, y el trabajo mismo, no fuesen propiedades y lazos que estrechan al hombre con su patria; sobre este instinto despótico que solo ve garantías contra los ciudadanos, lo que es tenerlos sin cesar en prevencion, cuando las leyes debieran velar siempre contra las usurpaciones de los gobiernos; sobre ese temor mal disfrazado que se tiene á la democracia, cuando no es á ella á quien es preciso temer, y á pesar de todos cuantos esfuerzos se hacen para destruir su existencia, es una potencia á quien es preciso reconocer. De treinta

años á esta parte, la monarquía, fuerte ó débil, se desenfrena. Los ciudadanos quieren el goce de sus derechos: restitúyaseles el ejercicio de ellos y cesará ese temor, que solo una conducta hostil continúa en ocasionar. ¿Qué es en efecto la democracia? El ejercicio de los derechos naturales políticos, en virtud de leyes que conceden su goce, moderado por el interés del órden público. Pero este ejercicio de los derechos naturales políticos no puede existir sin la declaracion y conocimiento de los principios; de otro modo solo tendriamos concesiones restrictivas que se nos dan como suficientes; no se goza sino de una libertad engañadora que oculta la servidumbre, tales como las hubiesen concedido las leyes de administracion presentadas en esta sesion á la discusion legislativa, si no hubiesen sido rechazadas con una acritud insultante. Las discusiones de la tribuna parlamentaria tampoco hubiesen tenido mas resultado que echar á la juventud fuera del camino de la verdad, porque, tanto en la cámara como en el gobierno, solo hubiesen demostrado la misma ignorancia de la naturaleza de la administracion; y solo hubieran tenido una guerra de posicion, en la que, sin cuidarse de la patria, de la libertad, ni de la naturaleza y principios de la administracion, los dos partidos se hubieran disputado el terreno, por cuya posesion cada cual de ellos pondria su salvacion en la victoria.

Dominados por la influencia del hombre estraordinario que dirigia los destinos de la

Europa, habiamos abandonado la libertad y sus principios por la gloria y sus ilusiones, cuando en 1808 publiqué mis principios de administracion, que aunque acogidos por algunos amigos de la verdad y de la libertad, para el gobierno y la multitud solo fueron una teoría política. Hoy al menos aunque los gobiernos hayan quedado estacionarios en lo que llaman su ciencia, los hombres buscan mas cuanto tiene relacion con la instruccion política; y como, tanto en nuestro régimen social como en las costumbres y espíritu creados por la revolucion, existe hoy el principio de que los ciudadanos deben participar de los negocios públicos, el deseo de ser útil á una generacion sedienta de instruccion, y para quien la enseñanza política es una necesidad, me impulsa á publicar este *compendio*, que, de los cuatro libros de mi obra solo contiene testualmente los principios fundamentales de la naturaleza, organizacion y leyes de la administracion; y mas estensamente los principios relativos á las personas y propiedades, pues las personas y propiedades constituyen la materia administrativa. Reducida asi mi obra á lo que es mas esencial saber, la instruccion podrá ser adquirida mas fácilmente. Solo he conservado lo mas substancial de cada uno de los particulares de que trato, pues siendo lo principal de toda ciencia sus principios fundamentales, en ellos consiste realmente el instruirse de las cosas.

A la ley corresponde crear la accion administrativa, impulsar la administracion

segun lo exija la comun necesidad, dirigir sus procedimientos y vigilarlos como lo pide el bien público. ¡ Cuánto seria de desear que la administracion pública se organizara sobre bases fijas y tuviese señalada una marcha invariable! ¿ Quién no conoce los graves y contínuos inconvenientes que resultan á un pueblo de la multiplicidad de leyes y reglamentos? Las leyes sólo son respetadas de los ciudadanos cuando no varian; pues el tiempo y la idea de perpetuidad que las acompaña, las hace venerables. La uniformidad, establecida ya como base fundamental de nuestra legislacion, es un grande y luminoso principio legislativo: la no abundancia y estabilidad de las leyes públicas, que son las primeras èn legislacion, serian otro beneficio de nuestra revolucion. La administracion es el resorte que debe hacer sentir á los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno; por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar. Por estas causas será siempre imperfecta la legislacion, y el edificio social jamas llegará á perfeccion y solidez, mientras no se funde la administracion en la estabilidad de las leyes, y no se formen las que hayan de establecer su legislacion y método, sobre los principios naturales que las constituyen.

Estas verdades fueron mi norte en mi trabajo, que abraza la parte mas importante y hermosa de la economia social; porque la administracion es la base y el conservador de

todo órden en la sociedad, y el garante de las personas y propiedades, aun en las cosas en que, por ser su accion menos directa, parece ser menos necesaria ó tener menos marcada influencia sobre las personas y bienes.

Me propuse pues tratar de la administracion, como *ciencia* por lo respectivo á la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como *arte* en cuanto á la aplicacion de los principios á la ejecucion de las leyes, y como *institucion política* en el conjunto de la organizacion de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa. Bajo estos tres conceptos, deducidos de la naturaleza misma de las cosas, me prometí determinar la *doctrina administrativa*, y demostrar que sus principios constituyen una *ciencia*. En todos los paises se ven reglamentos y fórmulas para la administracion de justicia y algunas máximas de gobierno, pero nada de principios ni reglas para la administracion pública. La voluntad de los reyes y de sus consejos ha quedado como único método de administrar y de proceder: la arbitrariedad en las autoridades y la rutina en los negocios son las únicas reglas reconocidas. Este estado de cosas depende tanto de la ignorancia de los principios, como de la falta de leyes, pues aun se ignora qué cosa es la administracion en la organizacion política, y que no debe ser confundida con el gobierno: estos hechos históricos no pueden ser destruidos ni contestados.

A mediados del siglo último, cuando los economistas llamaron la atencion pública sobre materias prácticas de gobierno y administracion, el impulso hácia las cosas útiles produjo muchos escritos sobre aquellas materias. Pero, ademas del espíritu sistemático que domina en estos escritos, solo trataron sus autores de algunas partes de las cosas administrativas, puntos aislados de la ciencia, y que ademas no formaban parte de un órden general de economía social. Sucedió la revolucion, y el prestigio de que hasta entonces habian gozado tantos antiguos errores, fue apreciado en lo que merecia por talentos no contaminados, que investigaron la verdad ante todo, sin dejarse dominar por sistemas mas ó menos ingeniosos, ni por nombres mas ó menos célebres. Los acontecimientos de nuestra revolucion han servido de mucho para hacer juzgar las obras políticas de los tiempos anteriores.

La Asamblea constituyente creó la administracion, y nuestras primeras leyes administrativas se cimentaron sobre el conocimiento de las necesidades sociales; pero como las nuevas se han separado del espíritu de las primeras, no tienen unas con otras la identidad de principios necesaria para formar un cuerpo legislativo; y esta discordancia las hace insuficientes, á pesar de su número, y contradictorias por su espíritu y multiplicidad: verdad cuya evidencia es incontestable y que se ha descuidado, al parecer espresamente. ¿Por qué razon cada especie

de leyes no ha de formar un cuerpo distinto en la legislacion general? ¿Por qué las administrativas no se han de ordenar en un código de leyes fundamentales? Estas cuestiones llamaron vivamente mi atencion por su alta importancia é hice de ellas el objeto especial de una parte de mis trabajos sobre administracion. En efecto, nuestras primeras leyes administrativas eran materiales muy propios para el edificio, pero materiales sueltos, y entonces desnaturalizados y sin trabazon. El contínuo embarazo que resultaba de su multiplicidad y de su confusion en la práctica, y el ejemplo mismo del legislador en el código civil, me hicieron indicar los elementos de un código administrativo. Los que opusieron que, relativamente á la estension de las materias administrativas, habia yo restringido estos elementos, ignoraban que un código no es mas que una coleccion de disposiciones legislativas fundamentales, y que mi libro no podia hacer autoridad. Yo no me habia propuesto hacer leyes, sino indicar la naturaleza y órden de las reglas de que deberia componerse un código administrativo; proponia un plan, no un código formado. El físico no crea las leyes de la naturaleza: las busca sí, y enseña los principios y los efectos, el órden, la razon y las relaciones que entre sí tienen; y del mismo modo yo dejaba á cargo del legislador apreciar el objeto de mi trabajo, juzgar de la posibilidad de su aplicacion á la práctica, y realizar su ejecucion: en

una palabra, mi obra solo era la idea de un buen ciudadano á favor del bien público. En cuanto á los que aun hoy mismo rechazarian toda idea de un código administrativo, aquellos en cuya opinion la administracion es y debe ser esencialmente hija de las circunstancias y de las localidades; que creen que nada debe detener su marcha y que seria sujetar al gobierno en cosas que por su naturaleza son variables y no pueden ser previstas; y que en consecuencia juzgan que aunque fuera posible la formacion de un código administrativo, seria inútil y mas bien perjudicial que ventajoso para el público, abandono al tiempo y á la reflexion el cuidado de traerlos á mejor opinion.

No bastará que la Asamblea constituyente haya sacado del caos la ciencia legislativa; ni el inmenso impulso que le dió; ni tampoco que debamos á nuestros legisladores leyes que servirán de modelos para la instruccion de los pueblos, si para apoyar la legislacion positiva, no se difunde el conocimiento de la teoría de la administracion y los elementos naturales de esta teoría, cuya doctrina se encierra toda en esta gran verdad social: «*la administracion es una ciencia deducida de elementos naturales y fundada en principios universales y fijos.*» Por consiguiente el no reconocer en ella una ciencia, seria privarla de los elementos que toma de la naturaleza, y de la inmutabilidad de principios, sin cuyas cualidades siempre estará abandonada á la indecicion, la ar-

bitrariedad y la rutina. ¡Cuán deplorable seria la ceguedad de los que sostuvieran que no puede haber principios fijos en administracion, y que debe continuar, como siempre ha estado, abandonada al imperio de las circunstancias y subordinada á las necesidades locales! ¡Qué opinion tan contraria á la verdad, á los progresos de la ciencia y al bien y tranquilidad de las naciones! ¿No abraza la administracion todo el estado? Esta institucion comunal, elemento y modelo de todo el órden político, y á la que todo está ligado intimamente en los pueblos, ¿no constituye la organizacion civil de estos? ¿no seria perder el hilo de los principios que dirigen el talento, el no considerar la administracion como un todo, cuya unidad no se divide por el gobierno ni la justicia, antes bien forma con esta la parte fundamental de la ejecucion de las leyes, del mismo modo que la física, la historia natural y la astronomia reunidas, forman la ciencia colectiva de la naturaleza?

Considerando la administracion como ciencia, busqué sus elementos, demostré sus principios, establecí sus precisas relaciones con las demas partes de la legislacion, así como sus divisiones y límites: clasifiqué sus principios elementales, á los que me limité, en el órden mas conveniente á la ciencia administrativa, porque son el todo, tanto para la teoría como para la práctica, y porque un tratado de esta especie no debia ser muy voluminoso ni

muy reducido, sino contener solamente los principios generales, clasificados y divididos por la naturaleza de los objetos que comprende, á fin de que pudiera servir para el estudio de la administracion. Lo que realmente importaba era dar una idea exacta de lo que es administracion en la institucion política; pues de otro modo hubiera sido errar sobre sus principios. Cuando escribí la parte de administracion pública, resultó muy voluminosa, efecto de que todo en la sociedad procede de la administracion: mas no queriendo formar un sistema sobre ella, tomé por bases las que vi existian en el órden natural de las cosas, cuyo órden natural fue mi regla alguna vez para juzgar de los hechos. Con especialidad, cuando he examinado las dificultades que presentaban para su ejecucion el gran número de reglamentos administrativos, y cuan apreciable seria que los principios se coordinaran por un plan que facilitase su práctica é hiciese mas simple y pronto el estudio administrativo, entonces fue cuando vi cuánto importaba establecer los principios invariables de administracion y ordenarlos en un sistema metódico. Este conocimiento me condujo á consideraciones referentes tanto á la ciencia administrativa como al mismo legislador. Pero cuando se establezca la administracion sobre sus bases naturales, cuando sus leyes no se compongan de otros elementos que estas mismas bases, ni para su egecucion se empleen mas medios que

la franca y escrupulosa observancia de lo que se ordene, entonces solo tendrá el escritor que considerar el punto á que se haya llegado; para poner de manifiesto esta parte tan importante del sistema social, relacion necesaria en el interes público y el personal de los ciudadanos; entonces no deberá separarse del órden natural de las cosas en las teorías, pues se tratará, no ya de crear, sino de perfeccionar en lo posible lo que exista.

¡Puedan los llamados á dar leyes á las naciones, remontarse al verificarlo hasta los elementos del órden social, y cimentar la administracion sobre ellos como únicos principios eternos y fundamentales! ¡Qué gratitud no merecerán á la posteridad! En ello estriba el órden público. En vano será que el gobierno se halle establecido conforme á los verdaderos principios; en vano que la justicia se halle organizada de modo que solo pueda servir para la seguridad de las persónas y bienes; en vano que las leyes políticas y judiciales sean las mejores que los hombres pudieran establecer, si la administracion peca en su organismo y su legislacion. Pero cualesquiera que sean los sistemas de administracion de las naciones con relacion á las personas y cosas, *la doctrina administrativa* es independiente de tiempos y de paises, y por consecuencia *universal*, y tiene su base en la naturaleza como los principios primitivos de la sociedad y de la legislacion. Llegará un dia en que se demostrará esta verdad y

se disminuirá el mérito de mi obra, pero habré indicado una senda que otros rectificarán y embellecerán.

Este *compendio* es la esposicion analítica de los principios generales y naturales, siempre constantes, de la administracion, con entera abstraccion de tiempos y localidades, y ordenados por una clasificacion metódica, que fija las ideas sobre cada una de las materias, y compone un *tratado de la ciencia; una doctrina administrativa* segun mi plan primitivo, y con arreglo al objeto que me habia propuesto; un libro para todos los paises. No hay que buscar en él una disertacion mas ó menos erudita sobre la administracion comparada de los pueblos, y mucho menos un analísis de los diversos escritos sobre la materia, porque seria no haber formado una idea verdadera del espíritu y plan de esta obra, que está concebida como *tratado elemental de la ciencia administrativa*, y no como *disertacion sobre ella*, ó como *memoria histórica*.

Tampoco es un comentário sobre las leyes conocidas; porque cuando estas son sencillas y claras, querer ampliar su sentido presentando todos los casos posibles en que fuesen aplicables, seria oscurecerlo y no guiar en su estudio: y si no son claras ni precisas, ningun comentario podrá suplir la claridad y precision que les falten. Pero sí demuestro que la administracion es el principio de todo órden en los pueblos; doy al magistrado el cuadro completo de sus debe-

res, y á los ciudadanos el de sus derechos y obligaciones sociales: últimamente, animado del mas sincero deseo de la libertad y prosperidad de mi patria, llamo la atencion y reclamo las meditaciones de los amantes de la libertad de la Francia, sobre la formacion de un código administrativo; porque solo con él tomará la administracion una marcha segura, invariable y uniforme: sin este código no hay que esperar una administracion protectora de las personas y las propiedades.

La *administracion* y las *elecciones* son los dos órganos vitales de la comunidad: esto es cierto en tanto grado, que con un buen régimen administrativo y un buen método de elecciones, el cuerpo político puede desafiar impunemente un mal sistema de gobierno y leyes contrarias, porque tiene en su constitucion natural el principio de fuerza de temperamento que modifica insensiblemente estos vicios orgánicos, y lo conduce, tarde ó temprano, á recobrar la salud. Si es esencial que la administracion, primer órgano vital, sea lo que la naturaleza bien constituida del cuerpo político exige, no menos importa para que esto pueda ser asi, que la generacion moderna se forme una verdadera idea de la naturaleza y deberes de la administracion; lo que no puede ser sin la observacion de la naturaleza del cuerpo político: otra cosa, seria estudiar al acaso y obtener una instruccion tan llena de errores como la defectuosa institucion que se encontrase establecida. Del mismo modo que en la ana-

tomia estudia el médico las piezas constitutivas del cuerpo humano, y el fisiólogo el juego de ellas, debe estudiarse el cuerpo político en la asociacion, para saber los órganos precisos para darle la accion en que consiste su vida.

No es el deseo de hacer prevalecer mis principios lo que me impulsa á publicar este compendio: si no que, habiendo encontrado mis principios en la naturaleza, creo indispensable difundir el gusto al estudio de la administracion, en la generacion llamada en la actualidad al desempeño de los destinos.

Los principios naturales son la única cosa á que el hombre debe adherirse, porque sin ellos no hay estabilidad, no hay libertad posible, y solo existe la arbitrariedad de la ignorancia ó la de las pasiones. Y como ni del gobierno ministerial, ni de las doctrinas de sectas políticas debe esperarse volver á aquellos principios, lo preciso es conocerlos para poder tener libertades públicas y defenderlas, pues en la nueva generacion estriba la esperanza de la patria y reposan sus destinos.

¿Y en qué tiempo será mas necesario el estudio de la ciencia administrativa, que cuando el desarrollo de la razon amplia la inteligencia y permite al talento abrazar mas, y cuando los nuevos adelantos, la economía pública y la estadística ensanchan y rectifican los conocimientos en administracion? ¿cuándo las luces se difunden en todas las profesiones y en todos los paises? ¿cuando

el campo mas vasto se halla abierto al talento humano, la inteligencia se desenvuelve mas pronto en los hombres, las ciencias y las artes industriales se hallan mas perfecciona-das, y por la bondad de los nuevos métodos han llegado á hacerse mas sencillas y fáciles? ¿cuando la instruccion tiende á aumentar el número de los hombres útiles? Por el estudio de las ciencias (y la administracion lo es) adquiere el hombre juicio sano, espíritu recto, inteligencia egercitada, y fuerza y estension en sus facultades intelectuales; y en particular con el estudio de la administracion se aprende á conocer los hombres, la naturaleza de sus necesidades y de sus relaciones en sociedad, la causa y efectos de sus necesidades y relaciones, asi como el juego de las pasiones en las acciones humanas y los móviles del interes. Asi es como el hombre llega á poseer la esperiencia de la razon y antes de tiempo la sabiduria de la edad, y como adquiere en la política el amor á la justicia y al órden. Mas lo principal en esta ciencia, como en todas, es que el talento se dedique enteramente á la investigacion de las consecuencias naturales, sin consultar mas que á la naturaleza social, y sin divagar en hipótesis políticas y teorías sistemáticas, hijas perdidas de la imaginacion, que sólo conducen al error, tan funesto en el gobierno de los hombres.

Nada espero del gobierno en favor de la libertad de mi patria, como tampoco de los que dirigen la opinion, para volver á los principios, solo cuento con el tiempo; por-

que completará nuestra revolucion, y madurará las buenas ideas por la influencia progresiva de la verdad. ¡Pueda al menos la publicacion de este compendio sembrar desde ahora algunas ideas útiles en los talentos no contaminados por las doctrinas del dia; y llamar la atencion de algunos de nuestros jóvenes ciudadanos á ocuparse en la ciencia administrativa con mejor éxito que yo! En ello habré servido á mi pais; única esperanza que conservo á mi edad, y al fin de una carrera que los acontecimientos paralizaron desde el fin de la república.

BONNIN.

COMPENDIO

DE LOS

Principios de Administracion.

LIBRO PRIMERO.

DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

En el orden social, lo mismo que en el físico, todo se halla enlazado; todo está en relacion necesaria, porque esta relacion es natural, y de ella depende que exista en la sociedad política la misma armonía que en el universo. Nada es absoluto por su naturaleza: todo procede de las leyes generales que rigen á cada especie de seres ó de cosas, y cuantos efectos resultan, solo son dependencias de aquellas leyes ó causas primeras. El mundo moral, asi como el físico, solo es una correlacion ó analogía forzada, sin lo que no podrian subsistir uno ni otro: es una continuacion de hechos encadenados entre sí: descompuesto uno de los eslabones, se interrumpen las causas y sus efectos; separado, todo se trastorna.

Si dirigimos nuestra vista sobre el universo físico, todo es admirable en esas leyes eternas que rigen la naturaleza: si las fijamos sobre la sociedad, no lo son menos las relaciones necesarias que forman y conservan la asociacion.

La comunidad no podria existir sin los individuos que la componen, ni una poblacion sin las relaciones que unen entre sí á los ciudadanos, ni el órden social sostenerse sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Enunciar esta verdad es demostrar su exactitud y su evidencia.

Aunque el hombre nace en el estado social, este no está fundado ni se sóstiene sino por la reunion de las necesidades de cada uno; reunion que asegura la conservacion de los individuos, por las mismas relaciones que nacen entre ellos como por consecuencia de sus necesidades: si asi no fuera, el estado social dejaria de ser el estado natural del género humano; porque ¿cómo concebir un modo de existir para el hombre en sociedad, que no tuviese por principio la conservacion de los individuos y de sus relaciones necesarias, cuando sin esta conservacion y estas relaciones, no podria existir la asociacion ni haber existido? Es pues evidente que el estado social está cimentado sobre este principio: "el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conser-

vacion y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociacion política y la causa de su perpetuidad." Pero, ¿quién las garantiza?: el interés público, que tambien está fundado en el interés particular. Y ¿quién cimenta estos intereses y los conserva en la sociedad?: la accion de las leyes aplicadas por los magistrados, ó de otro modo, su ejecucion efectuada por la administracion pública.

El interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamas, y el lazo que une á los individuos; pues por interés público debe entenderse la reunion de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresion son las leyes, y el poder de estas el regulador. En este interés público, coleccion de todos los intereses particulares, es donde existe el elemento de la asociacion, es decir, el elemento de la institucion de la administracion, que es su gobierno natural, pues que la conservacion de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la union social, y porque esta conservacion es la causa de la administracion y de sus leyes para el sosten y garantia de las relaciones sociales.

Si se examina la accion social de la administracion, se ve en ella una ciencia deducida de elementos naturales, y fundada sobre principios universales y fijos. Es, en efecto, la

ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservacion de estas mismas relaciones por la accion de las leyes y de los magistrados sobre las personas y propiedades, en todo lo que interesa al orden social. La ciencia administrativa, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicacion á las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés comun. Segun esta difinicion, tomada en la naturaleza misma de las cosas, la ciencia administrativa, como teoría, demuestra el juego de la accion social, y como aplicacion es el arte de poner aquella accion en práctica. La administracion es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicacion de las leyes.

¡Qué no debe esperarse de la administracion! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia ó de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el

espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos.

Definiré pues así la administracion pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una direccion mas conveniente á los seres organizados y á las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir á la comun utilidad, es el gobierno de la comunidad en su accion ejecutiva directa de aplicacion: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecucion determinada. La ejecucion de las leyes de interés general, es su verdadera atribucion.

Del mismo modo que el legislador debe buscar los principios de las leyes en el conocimiento de las necesidades y de las relaciones naturales de los hombres en sociedad, porque en el estudio de la naturaleza política es donde existen, busco yo los elementos de la ciencia administrativa en las leyes natura-

les de la asociacion, porque de ellas, y no de otra parte, emanan. Solo no apartándose de ellas se consigue que la administracion sea aquel gobierno de la comunidad tan favorable para el ciudadano y para la libertad. Solo siendo la administracion lo que la naturaleza política quiere que sea, es como llena sus deberes, conoce sus obligaciones y calculando sus fuerzas y sus recursos con su objeto, no ambiciona traspasar los límites de sus derechos, ni mucho menos lo intenta, pues es la primera á conocer el mal que resultaria y el precipicio que abriria bajo sus pies. En el conocimiento exacto de sus deberes estriva su bondad, asi como en las relaciones de la poblacion, industria, producciones y comercio, con la fuerza, riqueza y poder públicos, que son los elementos de la prosperidad nacional.

Como los principios generales tienen una aplicacion continua, me limitaré á ellos, solo colocándolos en un órden metódico, para que puedan coordinarse mas facilmente en la imaginacion, hallarse á mano cuando sea preciso aplicarlos, y que al mismo tiempo den mas luz á mi objeto. Al efecto los tomo en la naturaleza, porque en ella es donde existen los principios de la asociacion y de las leyes, donde tiene su base la administracion y donde se halla el método propio para dar á luz estos principios.

No he reunido las especies de que se compone esta obra porque comprendan los principios que yo profeso; sino porque en ellas he encontrado la verdad. Pero si pudiese conseguir que los principios naturales llegasen á ser verdades incontestables para mis conciudadanos, y para el régimen social que nace, reglas uniformes y en armonía con la naturaleza de la sociedad, yo seria dichoso viendo la felicidad de mi patria: si logro que el legislador se convenza de toda la importancia y estension de sus obligaciones, quedará retribuido mi trabajo; y en fin, si consigo que mis conciudadanos y los pueblos amen mas la libertad y sientan mejor su dignidad, creeré haber servido á la humanidad y á mi pais.

§. I.º *Naturaleza, objeto y carácter de la administracion.*

Sin remontarme hasta las causas de la sociedad y tomando por base la comunidad ya formada, busco en su existencia misma la naturaleza de las necesidades y dependencias sociales, para deducir de ella los principios naturales de administracion: porque es una verdad incontestable, que en la ciencia política, lo mismo que en las físicas, es preciso buscar los principios en la naturaleza, tipo de todas las verdades, porque de los hechos

naturales y nó de otra parte, es preciso sacarlos, y fuera de ellos, solo hay ideas particulares que el entendimiento se forma de las cosas. Pero como existe en administracion un principio primitivo de que dimanan todos los principios secundarios, como consecuencias necesarias del primero, á fin de poder reducir los elementos de la ciencia administrativa á una base comun, debo esplicar cual es este principio primitivo.

El principio fundamental de la sociedad se encuentra en las *dependencias sociales*, que nacen de la sociabilidad natural del hombre, y tienen por elemento las necesidades de los mismos en sociedad. De aqui tambien los derechos naturales, base comun de todas las leyes, por ser estos derechos inherentes al hombre, y este la causa y objeto de la legislacion en general. Por consecuencia las dependencias sociales son el primer elemento de la administracion.

La primera idea que presenta la asociacion política es la del pueblo; es decir, la de una agregacion de individuos divididos por familias de origen indígeno que se mantienen reunidos en comunidades de localidad, por efecto de las necesidades y dependencias de todos, de donde nacen las leyes, que son la expresion de estas necesidades y la regla de estas dependencias: de unas y otras emana el interés público que los aproxima, reune

y modifica para formar un todo de la generalidad de individuos asociados. En este hecho natural, consiste el elemento de la administracion, el motivo y el objeto de su establecimiento en la institucion social, pues proviniendo del hecho de la reunion de los hombres, es evidente que la administracion nace del instinto de conservacion y de la voluntad de mantenerse en comunidad. En esto, como en todo, solo la experiencia regulariza la accion natural, así como solo el estudio y observacion de la naturaleza política pueden formar una ciencia para el arte de gobernar los hombres.

Dedúcese pues que en las dependencias sociales es donde se encuentra la naturaleza y definicion de la administracion, pues de ellas nace el principio administrativo y se deduce esta accion de la comunidad en que consiste su fuerza.

Dependencias sociales son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad: son inherentes á la especie humana como consecuencia de la organizacion física del hombre, y su voluntad, solo puede darles tal ó cual direccion. Como estas dependencias, nacidas de las necesidades naturales, engendran á su vez necesidades que lo son de la asociacion, resulta que para dar á estas, que yo llamo *comunales*, una direccion general, cuyo mo-

tor es el interés público, es precisa una institucion cuyo objeto especial sea, no solo reunirlas en un mismo cuerpo, sino dirigir su accion (1). La administracion es esta institucion y esta magistratura destinada á dar á todos los ciudadanos una direccion comun por medio de la ejecucion de las leyes; que, como ya he dicho, son la espresion de las necesidades y la regla de las dependencias sociales: necesidades y dependencias puestas en comun para el órden público y el interés general; esto es lo que se puede llamar movimiento en el cuerpo político.

La parte ejecutiva es por su naturaleza la vida del cuerpo político, como por su objeto es el gobierno de la comunidad, porque es un gobierno de familia.

Es pues evidente que lo que se debe llamar gobierno solo es en la realidad la administracion central hácia la cual se dirigen los movimientos parciales que dan al cuerpo po-

---

(1) Segun se verá en los libros II y III. Para inteligencia de la palabra *accion* es preciso distinguir el poder de las leyes y su ejecucion, porque aunque en uno y otro caso hay accion, esta accion es diferente. Asi cuando yo digo accion de las leyes, entiendo el efecto moral que resulta de lo que ordenan; y cuando digo accion de la autoridad, hablo del efecto igualmente moral que resulta del poder de ejecucion de las leyes en el magistrado.

lítico las administraciones particulares ó comunales, y el punto céntrico de donde parten y á donde vuelven todos los rayos del círculo; porque seria un error bien funesto, cualquiera que sea su antigüedad, creer que el gobierno es la accion que anima los pueblos. De las leyes, expresion y regla de las necesidades y dependencias sociales, nace el impulso que la administracion recibe, y la accion que comunica á los ciudadanos, así como se encuentra en la administracion la de hacer que las leyes reciban ejecucion.

La accion del gobierno por el contrario es toda de transmision, y su autoridad de vigilancia y censura: es pasivo y no activo: esto no es, como los escritores han dicho y se cree comunmente, porque muy separado de los ciudadanos en razon del número y las distancias no pueda comunicar directamente con los administrados; ni porque el cuidar de pormenores lo distrajese del conjunto de los negocios, embrollase su pensamiento y comprometiese por consecuencia el orden público; ni menos porque tenga necesidad de órganos intermediarios entre él y sus administrados para la ejecucion de las leyes, como el aliento que nos anima la tiene de órganos repartidos por toda la máquina animal para comunicarse á todas las partes, y darles el sentimiento de la existencia, sino porque la ejecucion de las leyes está propia-

mente en la administracion que es el órgano que trasmite la vida al cuerpo político.

La administracion es la ejecucion de la voluntad pública, como la legislacion es esta misma voluntad. El gobierno es el vigilante de la ejecucion de ella y el censor que recuerda su observancia, porque no tiene la accion que existe en la administracion y la justicia. El gobierno tiene un caracter peculiar y marcado, pero solo en la administracion y la justicia existe el movimiento social, y este movimiento está en ellas porque están los medios que lo causan: solo por ellas se ejecutan las leyes, no siendo el gobierno mas que una transmision, un vigilante, un punto central.

De aquí se sigue necesariamente que la administracion es la que forma la accion propiamente dicha en los pueblos, accion que no debe confundirse con el juicio que constituye el caracter de la justicia, porque la una es esencialmente la aplicacion de las leyes de interés general, y la otra la aplicacion de las leyes de interés privado en los casos particulares, y como las leyes de interés general son todas aquellas que arreglan los deberes de cada individuo respecto del todo de la asociacion, en lugar de que las leyes de interés privado son las que tratan de las relaciones de individuo á individuo, es claro que el objeto especial de la administracion es la

ejecucion de las leyes y reglamentos que consideran á las personas como miembros de la comunidad, con separacion de sus relaciones personales con la familia, y las propiedades como parte de la riqueza pública: en una palabra, la administracion abraza todo lo que constituye las relaciones ó deberes del ciudadano para con la comunidad, en el interés del órden social.

No soy yo quien hace que esto sea así, ni lo digo solo porque estoy convencido de ello, si no porque así lo quiere la naturaleza política. Si lo contrario se ha visto y se vé aun, es porque siempre los que han manejado las riendas del gobierno se han imaginado que gobernar era hacerlo todo, y tener para todo autoridad, y porque en su orgullosa ceguedad han multiplicado tambien sus usurpaciones para perder todo temor acerca de ellas y satisfacer su vanidad. Esta es la razon porque los que han escrito sobre el gobierno no han establecido sus principios sino sobre lo que veian existir, semejantes á los arquitectos que no ponen sus cimientos sobre la toba, ni saben dar á sus construcciones el caracter y órden correspondientes á su objeto. Pero tampoco es menos cierto que el órden natural de las cosas es tal como yo lo establezco aquí. ¿Cuál es, en efecto, no diré la causa de la sociedad porque esta causa está en la sociabilidad natural del hombre, si no el instin-

to de la sociedad? Su conservacion: y este sentimiento comun ¿es mas que un compuesto de todos los sentimientos individuales de su especie? La sociedad, asi como el hombre, siente la necesidad de conservarse, y la naturaleza le enseña los medios asi como al hombre: los pueblos, lo mismo que los individuos solo son desgraciados cuando se separan de estos medios.

¿Pero cuáles son los medios indicados por la naturaleza para que la sociedad se conserve? Aquí, como en todo cuanto prescribe, sus leyes son tan simples como sabias; porque solo procede por medios que se ligan esencialmente á lo que se propone. Estos medios son la division de la comunidad en cortas porciones y el gobierno de estas comunidades parciales por los miembros mismos que las componen. Aquí está de una vez demostrado el origen, naturaleza y objeto de la administracion. La institucion del gobierno solo tiene por motivo y objeto reunir en seguida como en un haz todas estas pequeñas comunidades ó pueblos, sugetándolas á una vigilancia y censura, que, como ejecucion, no podrian pertenecer al poder legislativo que es una potencia creadora y que solo tiene una censura moral.

Por poco estenso que sea el territorio, esta division de la asociacion en pequeñas comunidades, establecidas naturalmente por las reu-

niones de familia, que forman las poblaciones urbanas ó rurales, es una necesidad emanada de la que tienen los hombres de vivir en sociedad y conservarse, lo que solo puede tener efecto en tanto que cada uno de ellos se encuentran interesado por la intimidad de sus relaciones sociales; de donde resulta necesariamente el gobierno administrativo que por su naturaleza es un gobierno municipal, es decir, un gobierno *civil*, pues el gobierno que dirige toda la asociacion es el gobierno político, porque abraza toda la nacion.

La administracion es pues un medio de conservacion social, y como medida de conservacion debe existir en manos de los ciudadanos. Estos dos principios proceden por otra parte del de la soberanía, de que los pueblos no pueden dejar de gozar sino en proporcion que han perdido su libertad, á la manera que el hombre no puede dejar de poseer su propiedad sino en proporcion que cáe en la miseria: sin que á pesar de ello los pueblos ni el hombre pierdan sus derechos, pues al hombre se los restituye su trabajo, y á los pueblos las revoluciones.

Si se ha comprendido bien la naturaleza y objeto de la administracion, se verá que su carácter es esencialmente conservador y preservador. Por consecuencia, todo cuanto interesa al órden social, la seguridad de las personas y de las cosas, y en una palabra, todo

cuanto pertenece ó tiende á proporcionar á los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusion en comun de sus sentimientos é intereses, y por el empleo de las cosas, es de su atribucion.

Estableceréimos, pues, como principios fundamentales.

1.° *Que la administracion nació con la asociacion ó comunidad.*

2.° *Que la conservacion de esta es el principio de la administracion.*

3.° *Que la administracion es el gobierno de la comunidad.*

4.° *Que la accion social es su caracter, y su atribucion la ejecucion de las leyes de interés general.*

Pero, podrán decir aun algunos, ¿el gobierno no es el pensamiento que dirige, y la administracion el brazo que ejecuta? Pues lo mismo que el brazo no puede moverse sin la voluntad que determina su accion, la administracion no podrá obrar sin el gobierno que dirige y aun crea la suya. Luego es del gobierno de quien la administracion recibe el movimiento é impulso que no podria darse á sí misma, y si fuese posible que no hubiese gobierno, tampoco la administracion podria existir. Y aun admitiendo esta posibilidad, cada administracion seria el gobierno en su localidad y habria en el estado tantos estados como administraciones. ¿Cuál seria entonces

el lazo comun de estas partes divididas? ó por mejor decir, ¿dejaría de disolverse el estado?

Aunque lo que precede responde á estas objeciones, solo podrian hacerse teniendo una idea falsa de la institucion del gobierno, es decir, de lo que el gobierno es. Diré solamente que el gobierno no es el pensamiento que dirije, porque este solo se halla en la voluntad pública que es la ley, pues de otro modo no habria ni gobierno ni administracion, sino despotismo. Si se entiende por pensamiento el derecho que el gobierno tiene de transmitir y hacer conocer á la administracion la voluntad del legislador, este el mismo principio que yo he enseñado, pero no es exacta la consecuencia de que la administracion no puede obrar si el gobierno no le dá la accion ejecutiva, porque la tiene naturalmente por su institucion y por la voluntad de la ley; y aunque es cierto que la administracion careceria de un lazo comun si el gobierno no existiera, no lo es menos que la asociacion se sostendria por el solo hecho de su existencia, y que el cuerpo legislativo y las magistraturas establecidas en cada division del territorio, bastarian para mantenerla y asegurarla. En efecto, el gobierno no es mas que una medida política para ligar las magistraturas, no esencialmente necesaria para la vida social. No tendria fundamento decir que la sociedad sin gobierno se disol-

vería, pues el gobierno no es un órgano necesario para la vida del cuerpo político; en la administracion es donde se encuentra este órgano. Pero sin el poder legislativo, carecería la administracion de la facultad de obrar, es decir, legalmente, pues él es el motor por medio de las leyes: asi como no seria suficiente que el hombre tuviese naturalmente voluntad de moverse sino encontrase en sus órganos la facultad de ejercerla. Natural y políticamente no existen en la institucion social mas poderes que el de formar las leyes y el de hacerlas observar, y este último no existe esencialmente en el gobierno sino en la administracion, porque esta es la institucion y se compone de las magistraturas á quienes propiamente corresponde hacerlas observar por medio de la ejecucion directa. Se puede pues concebir la sociedad sin gobierno, pero no sin administracion. El gobierno será si se quiere, el corazon, y la administracion los miembros: pero lo repetimos: á menos de admitir el despotismo, es preciso que el cerebro obre para que los miembros puedan ejecutar sus voluntades, y de la misma suerte es preciso que el cuerpo legislador cree la voluntad pública, que es la ley, para que la administracion haga y ejecute lo que resuelve esta voluntad. La accion puede sin duda partir de un punto céntrico y la administracion recibirla de él, pero el go-

bierno solo puede darla recibiéndola de la ley y tal como ella la dá.

¿Se objetará tambien que cómo siendo el objeto de la administracion la ejecucion de las leyes de interés general, representan al gobierno en su accion local y de pormenor? Las leyes de interés general tienen tambien por objeto determinar sobre las personas y propiedades en sus deberes hácia el procomunal: son ciertamente necesarias á cada individuo para vivir en sociedad, interesan á las necesidades sociales é individualmente á cada uno de los miembros del procomunal: pero no por esto puede decirse que la administracion sea la accion local y de pormenor del gobierno, pues que no recibe de él la accion y esta es independiente de aquel.

La administracion y el gobierno se reunen, la primera para efectuar la ejecucion de las leyes y el segundo para vigilar y censurar esta ejecucion.

Asi la administracion tiene por atribuciones, las relaciones necesarias de cada administrado con la comunidad y de esta con cada uno de ellos, es decir, las personas bienes y acciones, en la parte que interesa al órden público. Abraza cuanto tiene relacion con este órden, que solo por ella se sostiene; todo cuanto tiende á estrechar las relaciones y preservar las personas y bienes de las turbaciones interiores y ataques del extrangero;

el estado civil, las contribuciones, el levantamiento de tropas, la fuerza armada interior, la agricultura, la industria, el comercio, la instruccion primaria, los establecimientos de beneficencia, los socorros domiciliarios, las cárceles, las medidas sanitarias en las ciudades y campos, las obras públicas, los caminos, canales, rios, caudales del comun, y la policía urbana y rural.

Estas numerosas atribuciónes forman el carácter natural de la institucion administrativa. La division que existe en todas las naciones de administraciones especiales para cada ramo, es una verdadera desmembracion de la administracion pública: este lujo político de las monarquías solo es en realidad un fausto inherente á esta clase de gobierno, sostenido siempre á expensas del público; tambien tiene relacion con la manía de multiplicar las ruedas en vez de simplificarlas; pero si así es como se complica el movimiento del cuerpo político sin que adquiera por ello mas vigor, tambien es así como se impone á los pueblos por una ostentacion del gobierno, que puede muy bien contentar su orgullo, pero que no aumenta su estabilidad ni disminuye sus cuidados. La pereza natural de las monarquías estaria mucho mejor satisfecha si el gobierno fuese mas sencillo. Pero cuanto mas elevados se creen los monarcas sobre los demas hombres, tanto mas se

afanan en llenar el intervalo que creen existir entre ellos y sus pueblos, y cuanto mayor creen su poder, mas se rodean de ministros, consejeros y empleos elevados, inútiles para el bien público.

Se dirá para justificar este abuso de empleos inútiles, y que por lo mismo es un mal, que la mayor seguridad en la ejecucion de ciertas leyes, el aumento de celeridad en la accion y la mayor exactitud en la vigilancia, exigen esta desmembracion de la administracion pública, ó que subdividiéndose la accion del gobierno en muchas ramas, todas ellas dependen del tronco, lo que causa la ventaja de no interrumpirse la armonía en la administracion general de la asociacion, sino que antes bien tenga mas precision y garantías para gestionar los negocios públicos.

¿Pero no se ha instituido la administracion para el sosten de la misma sociedad? ¿No es aquella magistratura bienhechora que bajo la vigilancia y censura del gobierno, mantiene el órden entre los hombres, asegura sus personas y propiedades y reuniendo como en un haz todos los intereses privados los hace concurrir al interés general? ¿Qué idea grande no debe formarse de una institucion cuyo objeto es la conservacion física y moral de los hombres? ¡De una institucion sin la cual solo habria un tirano y sus esclavos! ¡De una institucion sin la cual el cuerpo

político seria una mole sin órganos motores de movimiento! ¿Cómo encontrar todo esto en esas administraciones especiales, superfetaciones políticas, escrescencias que se forman y viven á expensas de la substancia administrativa y de la vida y libertad de los pueblos?

Así como existe una distincion entre la administracion y el gobierno, la hay tambien entre la administracion y la justicia; otra magistratura cuyo objeto es hacer respetar las leyes de la sociedad. La institucion pública no solo se halla establecida para poner en armonía las personas y las cosas, y para hacer observar las leyes por los ciudadanos, sino tambien para impedirles romper esta armonía, forzarlos á cumplir las leyes y castigar á los que contravengan á ellas. Puesto que obligar por medios civiles ó penales á hacer lo que legalmente está prescrito, es una justicia; debe rodear á la administracion una gran confianza; confianza que constituye su fuerza moral por ser su autoridad obra de leyes; pero como estas por su naturaleza son preceptos inertes, de aquí la necesidad de los tribunales.

La administracion es la cadena que ligando todas las partes de la sociedad, forma de ellas un conjunto y constituye lo que llamamos unidad del cuerpo político: obrar es su atribucion. La justicia es el ojo de vigi-

lancia que impide se rompan los eslabones, corrige los vicios y reprime los abusos: juzgar es su carácter propio. De aquí deduzco yo este principio: *administrar es la regla general; juzgar es la regla particular.*

La administracion es la regla general, porque es inconcebible una reunion de hombres á quienes sin magistraturas para mantener el órden público, se pueda hacer concurrir con sus personas, bienes y acciones al interés mismo de la sociedad. El órden público exige de toda necesidad la no interrupcion de las relaciones sociales, porque ellas constituyen la asociacion y le dan la vida. La justicia es la regla particular, no porque pueda concebirse la sociedad sin tribunales, de que no necesitaria efectivamente si los hombres no tuviesen debates entre sí, transigiesen de buena fé sus intereses privados (1) y tuviesen bastante probidad y sensatez para no infringir las leyes y la moral; sino porque solo tiene por objeto intereses particulares, aun en lo penal. Ni tampoco porque no

(1) En todos los paises viven gran número de personas sin tener necesidad de la justicia para arreglar sus intereses personales ó sus derechos en la familia: tambien la justicia penal tiene con relacion á la sociedad un objeto mas estenso y un carácter público.

siendo las leyes mas que reglas generales sobre hechos generales tambien, hay una infinidad de casos en las acciones humanas que no pueden marcar; una multitud de circunstancias que el legislador no puede preveer, y de que las leyes tampoco pueden ocuparse sin entorpecer su accion, disminuir su decoro y debilitar la autoridad y aun su lenguage; sino mas bien porque como la administracion tiene la facultad de arreglar los casos particulares, podria abusar contra la letra ó espíritu de la ley de los medios legales que tiene para su ejecucion. Así es, que las necesidades y deberes sociales son los que exigen la administracion, y la debilidad y achaques del cuerpo social los que necesitan de la justicia, al contrario que para obligar á la observancia de aquellas necesidades y deberes: de donde es forzoso concluir naturalmente, que la justicia es una consecuencia de la administracion, pues esta representa la comunidad y aquella solo es un medio coercitivo. La administracion es la accion de la vida social, y la justicia el remedio de los males y enfermedades que lo atacan.

La administracion y la justicia son los dos órganos por los cuales recibe la comunidad la ejecucion de las leyes y los dos agentes necesarios para asegurar legalmente su observancia.

Mas para que el juego de estos dos ór-

ganos del órden social sea completo, libre y que nada lo obstruya, es muy importante que su poder esté establecido sobre la misma naturaleza. Si las jurisdicciones administrativa y judicial nunca se han definido bien, consiste en que las leyes jamás han demarcado bien las atribuciones de la administracion y las de la justicia, y aun han confundido algunas veces las dos autoridades: el hombre aspira siempre á aumentar la porcion de autoridad que se le confiere.

La division política del territorio, medida que precede á todas las demas en la institucion comunal, es una medida constitucional y la llave del edificio social: porque, cualquiera que sea la estension del territorio de la nacion ¿cómo concebir la manifestacion de la voluntad general, en todas partes á un mismo tiempo; cómo vigilar la ejecucion de las leyes, sin límites fijos, conocidos, donde esta voluntad y esta vigilancia puedan ejercerse de un modo uniforme y regular? Aunque la division política del territorio no existe físicamente, aun cuando en realidad sea una abstraccion en cuanto á la existencia material de la division de la sociedad en partes políticas, como lo son los círculos en la astronomía y el punto y la línea en geometría, es necesaria por el ejercicio de los derechos de ciudadania, por el órden público, por las necesidades del procomunal, por la ejecucion

de las leyes, cuya ejecucion pronta y uniforme facilita, manifestando ademas los puntos en que esta accion puede encontrar embarazos, detenerse ó cesar.

A la constitucion pertenece arreglar la division política del territorio y trazar los límites de cada una de sus partes; porque esta medida es constitucional, no una ley administrativa y mucho menos una ley civil. Y siendo fundamental la division política, es la sola particion que pueden admitir la organizacion social y las leyes, porque es la única necesaria. Todas las demas divisiones territoriales que se intentasen establecer con relacion á la administracion, á la justicia, á lo militar, á las contribuciones, á la marina, á los montes &c.; mas bien que consecuencias de la division política del territorio, serian destrozos de él y complicaciones sin ninguna ventaja para el órden público, ni para facilidad de las leyes. En legislacion toda medida cuyo fundamento no sea una necesidad natural de la nacion, es un mal porque crea necesidades facticias. Las leyes solo deben establecer lo necesario, porque siendo lo necesario lo solo util, es lo solo bueno.

Subdividir el territorio, sin procurar establecer la mas exacta division posible entre las subdivisiones, y la mayor armonía con las necesidades del todo, es complicar inutilmente las ruedas de la máquina políti-

ca; es dividir demasiado los intereses generales, despojándolos de la unidad que hace de él un todo y constituye la fuerza comun. No dividir lo suficiente el territorio, es quitar á cada parte la vida y el impulso que debe recibir de la asociacion ó reducirla á desconocer la voluntad general. Una division territorial muy complicada ó muy reducida, son los dos vicios de organizacion social que debe evitar el legislador, pues la una seria muy favorable á la autoridad, demasiado proxima, y por tanto quisquillosa, de los magistrados de corto rango, y la otra á la independencia siempre usurpadora de las autoridades muy elevadas. No solo el interés de la sociedad y la conservacion del orden, sino el interés de los ciudadanos y de las familias, son las bases esenciales de una buena division del territorio y de todo el trabajo sobre esta materia, pues esta division es el principio de la unidad social y de la facilidad del gobierno de la nacion, y porque sirviendo para determinar la circunscripcion para el ejercicio de los derechos políticos y para el de la autoridad, sirve tambien para determinar la cuota anual de las contribuciones y la de soldados en su reparticion sobre todas las localidades. Es pues indispensable que la constitucion establezca la division política del territorio y la demarcacion de los limítes de cada parte de esta division, á fin de señalar invariablemen-

te la estension local para el ejercicio de los derechos políticos y para la jurisdiccion respectiva de las magistraturas administrativas y judiciales.

¿Pero cuales serán las bases de la division política del territorio? La Francia, despues de su revolucion adoptó un bello sistema legislativo dividiendo su territorio en departamentos: sistema en tal manera conforme á una buena policía, que puede sér admitido como un principio político (1).

---

(1) Este sistema debido á la asamblea constituyente, sobre llenar todas las condiciones políticas es ademas la mejor division de territorio que en nacion alguna se halla establecido por ningun legislador. Los departamentos se denominaron por su posicion geográfica, ó de los nombres de los rios y montañas situados en ellos ó de las mares que bañaban sus costas. Esta mira tan fecunda en política le sirvió para crear la uniformidad de las necesidades, de los intereses y de la accion en toda Francia y hacer de sus desunidos habitantes un solo pueblo. La Francia tambien, despues de haber establecido sus fronteras en sus límites naturales, los Alpes y el Rin al este y al norte y de haberlos impoliticamente traspasado, adoptó la division departamental para sus nuevas posesiones; y los pueblos que llamo á la libertad en tiempo de la república é instituyó en el del imperio, hicieron de la division de su territorio en departamentos un primer acto de su cambio político.

Por consiguiente no es necesario ni ventajoso que el territorio que abraza en su circunscripcion cada una de las partes de la division política territorial, sea subdividido aun, pues esta nueva comparticion solo seria una multiplicacion añadida á la division primera y fundamental cuya pureza alteraria, y que no podria servir como ella al ejercicio de los derechos políticos y á la ejecucion de las leyes, bien fuese que el legislador adoptase á las divisiones secundarias diversos grados de la gerarquía política establecida por sus leyes, ó sea que quisiese poner en armonía la division territorial con las asambleas electoras y con las ramas de la administracion civil y judicial (1) porque sin examinar aqui, como se dirá despues, si los diversos grados en administracion (2) son buenos y necesarios, aun seria una equivocacion que el legislador creyese poder apoyarse en ellos para la colocacion de las magistraturas, á fin de determinar su jurisdicion respectiva, pues esta jurisdiccion no depende tan solo de la circunscripcion de los límites en que se ejerce, sino tambien en ciertos casos de la especie propia y particular de las atribuciones conferidas á

---

(1) Como eran los distritos y son las subprefecturas y cantones en Francia.

(2) Y aun en justicia.

cada una de las magistraturas. Por regla fundamental, toda institucion inutil es un mal, por lo mismo que es inutil y complica las leyes.

Por lo tanto es un principio fundamental, 1.° que la constitucion debe arreglar la division del territorio de la nacion, y que esta division es una disposicion política que no pertenece á la legislacion; 2.° que esta division es esencialmente política, pues de ella proceden y á ella se unen todas las medidas legislativas á que sirve de base; 3 ° que esta division se compone necesariamente solo de las poblaciones que cada parte comprende, pues solo las localidades rústicas ó urbanas pueden ser subdivisiones naturales, por lo que la constitucion no puede establecer otras; 4.° qué cualquiera otra division del território, aunque concebida y fundada sobre la division política y fundamental, como seria una division administrativa, judicial y cualquiera otra, es falsa y romperia la unidad de la division política territorial que desnaturalizaria.

§. II. *Organizacion administrativa.*

No es posible concebir una reunion de hombres, es decir, una sociedad, sin reglas ó leyes que dirijan sus acciones en favor del interés comun y de los suyos personales, ni

sin magistraturas que obliguen á observar estas reglas ó leyes para el bien general de la comunidad. Las leyes y las magistraturas dependen de tal suerte unas de otras, que las leyes serian en cierto modo como no existentes sin los magistrados encargados de su ejecucion, y estos, sin las leyes que los dirigen serian entes de razon ó instrumentos de la fuerza y de la violencia; porque, como dice muy bien Bacon, "*en todo estado gobierna la ley, la violencia ó la astucia.*"

La consecuencia de esta verdad política es, que si son precisas las leyes á los pueblos, no lo son menos las autoridades encargadas de su ejecucion; pues cualquiera otra institucion seria un establecimiento sin objeto y por consiguiente un mal. De donde resulta que la ejecucion de las leyes es quien determina las especies de magistratura, así como las necesidades y dependencias sociales, son las que crean las diversas clases de leyes de que se compone la legislacion.

Por consiguiente, es indispensable conocer desde luego cuales son las leyes que la administracion debe ejecutar, para saber cuales son las autoridades que las harán observar. Estas leyes se llaman *públicas*, y se diferencian de la ley constitucional, en que las primeras tienen por objeto arreglar las personas y propiedades con la comunidad, y la segunda organizar la comunidad misma y

las leyes judiciales y civiles, que tratan de las personas y bienes en el interés doméstico de familia y de la correccion de las infracciones de cualquiera disposicion.

No debe perderse de vista en este examen, la division territorial política de la nacion, pues sirve para determinar la necesidad de las magistraturas, por la extension del territorio donde han de ejercer la ejecucion de las leyes.

Las dos causas determinantes del establecimiento de las autoridades, que son las leyes y la division territorial, son de una naturaleza tan absoluta, que tanto el descuidarlas como el excederlas, es dejar de deducir la política de la naturaleza de las cosas y darle por elemento la voluntad arbitraria del hombre ó los intereses del poder.

No habiendo mas que poblaciones y reuniones de poblaciones en la division territorial, no habrá por consecuencia mas que dos clases de autoridades administrativas, es decir, autoridades personales en los pueblos, y autoridades generales en cada reunion de pueblos ó division territorial política.

No siendo el gobierno el elemento de la administracion, tampoco deben buscarse en él los principios de la organizacion administrativa. Esto no será, como lo han pretendido los publicistas, romper la armonía, ni introducir la confusion en las dependencias

y por consecuencia el desórden en el estado, por la razon de no relacionarse los efectos sino indirectamente con las causas que deben producirlos. La administracion es por su naturaleza *el gobierno municipal*, un gobierno de familia; y colocar en el gobierno político los principios de su organizacion, seria embarazar las ruedas de la máquina política por una atribucion á que se niega absolutamente la naturaleza de ambas instituciones: inconveniente grave que se encuentra en legislaciones, por otra parte recomendables, y especialmente en las monarquías, por una razon que no es preciso esplicar. En ellas la voluntad del monarca es la ley; los magistrados son sus agentes y es preciso que todo recuerde al príncipe y á su autoridad.

La administracion por el contrario, es popular y por consecuencia todo debe recordar en ella á los ciudadanos su participacion en los asuntos de interés público. Que el gobierno esté confiado á un solo magistrado ó á un consejo, basta que el objeto de su institucion sea diferente del de la administracion, para que el establecimiento de esta proceda de su misma naturaleza. La uniformidad de dos instituciones, de las cuales la una no es consecuencia de la otra, en lugar de producir unidad de principios, similitud de accion, prontitud de ejecucion y una marcha mas firme y rápida, solo causaria una ten-

dencia á mirar la administracion como dependencia del gobierno, peligro en que se caeria por haber desatendido la observacion de la naturaleza política, en lo que prescribe para el remedio de las necesidades sociales.

En administracion la accion es indirecta ó directa, porque la autoridad ejecutiva se divide en deliberacion y accion, como los cuerpos que procuran la ejecucion de las leyes; es decir, como la asamblea de ciudadanos á que corresponde la deliberacion y los magistrados que ejercen la ejecucion. Así la organizacion administrativa se divide en dos principios esenciales, *el consejo y la magistratura*, lo que le da dos caracteres bien distintos, el de censura y el de administracion. No deben confundirse al individuo del consejo con el magistrado, aunque ambos mandatarios de los ciudadanos, porque el primero es representante de la localidad ó poblacion y el segundo funcionario público. Decir que uno y otro son mandatarios de los que los eligen, no es mas que recordar una de las verdades políticas que solo el despotismo puede desconocer; la soberanía, que en este caso se ejerce por una porcion de la sociedad, parte integrante de la nacion.

Los dos principios de la organizacion administrativa son por consiguiente los *consejos administrativos* y los *magistrados* agentes de la ejecucion: institucion natural y por

lo tanto necesaria, que sitúa á los funcionarios, bajo la vigilancia de los administrados sin peligro de los negocios públicos; y como por ella se ilustra el legislador de las necesidades de los pueblos y de toda la nacion, la ley que dicta es realmente la expresion de la voluntad pública.

Los consejos administrativos son necesarios á la accion administrativa, pero no son una magistratura, aunque revestidos de un carácter público, porque solo es magistrado aquel á quien está delegado el ejercicio de una funcion que da autoridad de ejecutar. Todos los demas empleos son ruedas en el juego de la máquina política, que contribuyen á la precision y seguridad del movimiento, y lo templan en ciertos casos, pero no son causas motrices, é indispensables en este sentido.

Los consejos administrativos sirven para templar la accion de la administracion, en lo que pudiera tener de violenta ó arbitraria, y dar así una garantía legal á los ciudadanos en el ejercicio mismo de la autoridad; sin que los individuos de estos consejos sean magistrados, lo que seria levantar autoridad contra autoridad, y tambien sin que se enerve la fuerza de la accion administrativa, antes bien adquiera nuevo poder.

Siendo los consejos y los magistrados nombrados por los ciudadanos, es preciso lo sean por tiempo ó anualmente, no solo por-

que los empleos públicos son deberes y cargos que no se deben imponer por largo tiempo, ó por la vida, sino porque son señales de confianza á que todos tienen derecho y que se convertirian contra los ciudadanos si la inamovilidad garantizase la pereza que engendra, la impunidad de un mal procedimiento ó una conducta reprensible, y aun en casos graves no hay duda en que los ciudadanos tienen el derecho de deponerlos. ¿Cómo pudiera sufrir trabas la soberanía nacional, en el ejercicio de un derecho que los reyes se atribuyeron como consecuencia de la soberanía que usurparon? Del mismo principio incontestable de que nace el derecho que los ciudadanos tienen de nombrar sus mandatarios y magistrados, proceden las razones morales que los publicistas han aplicado al gobierno en órden á su derecho de revocacion ó deposicion: no tendria garantías de la justicia y moralidad de sus agentes, si al nombrarlos no se reservase la accion de deponerlos cuando lo creyese útil. Si careciese de medios coercitivos contra ellos, cuando faltan á su deber, se encontraria ligado en su accion y trabado en su marcha.

El principio de nombramiento ó eleccion tiene una nueva ventaja por lo concerniente á los consejos administrativos, pues siendo estos los representantes de las poblaciones, forman una especie de legislatura,

que puede adoptar las disposiciones que mas adecuadas sean á las necesidades é intereses comunes.

Estos consejos son legislaturas locales, no autorizadas para hacer leyes, sino para arreglar lo que sea especialmente de interés comunal, y en muchos casos ordenar lo conveniente á la porcion de ciudadanos comprendidos en los límites de su territorio. Son asambleas deliberantes, facultadas para mandar en ciertos casos, consultivas en otros y vigilantes en todo. Así sus atribuciones tienen dos caracteres, como tienen dos objetos: disponer acerca de todo lo que es de interés comun y vigilar la ejecucion de las leyes por los magistrados.

Los consejos y magistrados administrativos tienen funciones y atribuciones que les son propias, sin que estas funciones y atribuciones dejen por eso de formar una cadena correlativa de deberes, y de depender las unas de las otras; sin lo cual serian nulas la gerarquía y la ejecucion, la accion se daria en sentido contrario y no habria armonía entre las ruedas que deben recibir y dar el movimiento.

El ejercicio de la soberanía se encuentra esencialmente en los consejos administrativos, es decir, por lo concerniente al gobierno de la comunidad; y en el activo ejercicio de esta soberanía, consiste que haya buenas

leyes políticas para asegurar que los derechos é intereses de los ciudadanos sean respetados por estos consejos, conteniéndolos en sus justos límites, para que aquellos no sean arrollados por la misma institucion establecida para protegerlos. ¡Con qué atencion no asegurarán á los ciudadanos el libre ejercicio de estos derechos, que por la relacion que tienen con el gobierno les serán mas apreciables! Circunscribirán á los consejos en los límites que el órden público y el interés general exigen tenga su autoridad, por el interés mismo de las individualidades, y con tanta prevision como sabiduría harán de los ciudadanos los órganos de sus necesidades, y los vigilantes y censores de los magistrados: sabrán ligarlos al interés público, impidiendo que las pasiones, la ambicion, las cábalas y las intrigas se empleen en turbar la tranquilidad comun.

Los consejos de administracion, institucion natural y bienhechora, son, no solamente los censores morales de los magistrados administrativos, sino el ojo con que la representacion nacional vé los abusos, conoce las necesidades y los medios de subvenir á ellas. Están formados de ciudadanos, y así en el voto legalmente expresado de los ciudadanos mismos, recibe la ley su primer origen en todos los casos de interés general ó local, antes de pasar por las deliberaciones legislativas que le dan la existencia. Porque

si con el pensamiento seguimos la ley en su formacion y en su accion, la veremos desde luego como un gérmen informe en el voto ú opinion de estos consejos, voto que recibido despues por el gobierno y trasmitido al poder legislativo, cuando no lo haya sido directamente, recibe en la deliberacion preparatoria una elaboracion que lo hace desarrollarse como una planta, hasta que, sometido á la discusion legislativa, adquiere el caracter legislativo por la aprobacion, que es la sancion de la sociedad. Entonces este voto convertido en ley, se confia á la autoridad ejecutiva, que le da la accion por su aplicacion á las personas y á las propiedades (1).

Si una buena ley es una verdadera conquista sobre las pasiones ó preocupaciones, ó sobre la rutina y la ignorancia; si las leyes son ordinariamente buenas cuando son la expresion de la opinion pública, porque los hombres en general quieren siempre el bien; ¿hay una atribucion mas augusta que la de expresar este voto y someterlo á la sabiduría del legislador y al conocimiento que tiene de las necesidades generales de la nacion? Todo cuanto tiene relacion con el órden so-

---

(1) En el pueblo que tenga una buena constitucion, casi todas las leyes de interés público tomarán de ella su origen, como todos los abusos encontrarán en ella un dique.

cial, con las ventajas comunes de la sociedad, con las necesidades de los pueblos, es un deber sagrado para aquellos á quienes la confianza de sus conciudadanos ha encargado de ocuparse de ello sin cesar.

Estos principios son sencillos, porque en política, lo mismo que en las cosas físicas, la naturaleza solo procede por leyes sencillas: la simplicidad y el poder son su caracter distintivo en todas sus operaciones, aun las mas pequeñas, pero ¡cuánta fuerza tienen en su estension! Todo en ella y por ella es vida y nervio; por el contrario todo cuanto de ella se separa, es complicado, lánguido y lleva en sí mismo el principio de su destruccion. La política es simple por su naturaleza en sus causas y resultados, y la felicidad social depende de ella esencialmente. Las creaciones del absolutismo y de la tiranía son las que la desnaturalizan falseando sus ruedas y añadiendo sin cesar otras: por esta causa sus producciones están siempre embarazadas con resortes que solo tienen un falso motor, que es su voluntad, y solo producen esfuerzos impotentes y divergentes, cuyo único objèto es la servidumbre comun (1).

(1) Esto se nota tanto en el método de organizacion de las autoridades, como en los decretos que suplen por leyes respecto de ellas y de la na-

Estos principios son los naturales de la organizacion de las magistraturas administrativas, necesarias para la ejecucion de las leyes, canales por los que su accion se comunica á los ciudadanos y la comunidad recibe la expresion de sus propios votos ó de sus deseos acerca de sus necesidades: organizacion de tal modo importante, que hace que la voluntad nacional influya siempre sobre la parte moral de las leyes como sobre la felicidad social. Si esta organizacion no ha sido jamas lo que hubiera debido ser, sino tiene para nosotros el grado de perfeccion de que es susceptible y de que se ha procurado huir, al tiempo y á la experiencia corresponde, consagrando los principios que la establecen, devolver á estos principios el vigor que aseguran la duracion de las leyes y de las instituciones, pues esta duracion no puede existir sin la libertad y el ejercicio de los derechos naturales.

El conocimiento exacto de sus deberes produce en los hombres la moderacion: todos los procedimientos efectuados con pulso

cion. Parecidos á estos talentos nulos que creen que hacer muchos libros es ser escritores, los déspotas multiplican reglamentos y ordenanzas creyendo que en esto consiste la ciencia del gobierno, cuando por el contrario son un testimonio irrecusable de su ignorancia é incapacidad.

y detencion, hacen formar de los magistrados una opinion de sensatez y establecen en sus actos la confianza de que tanto necesita la autoridad pública; porque esta opinion y confianza, se refieren tanto á su poder, como á las personas de los magistrados. Pero en vano los encargados de la administracion tendrán los conocimientos que forman los magistrados, si no reunen las cualidades del hombre de bien. El saber en los funcionarios públicos, solo tiene valor en proporcion que sus cualidades personales aumentan su brillo, porque no siempre se está haciendo demostracion del saber, y las cualidades que constituyen el hombre de bien se demuestran en todos los actos de sus funciones públicas. Ellas son las que hacen amable el poder y dejan un grato y permanente recuerdo del magistrado que lo ejerció; y en proporcion que la idea del hombre público se confunde con la del hombre justo, la estimacion general concede la confianza: el magistrado debe velar mucho sobre sí mismo, para ser el primero de sus conciudadanos por sus cualidades personales, como lo es ya por la distincion que disfruta.

Una equidad inalterable hácia todos indistintamente, moderacion en el ejercicio de la autoridad, aquella firmeza tranquila que procede de la conviccion de lo bueno, no de orgullo ni tenacidad, y que dirige una jus-

ticia compasiva, un juicio sano, sagacidad, conocimiento de los hombres, de los lugares, de los tiempos, de las circunstancias y de las conveniencias sociales, extension en las ideas, perseverancia en favor del bien público, una actividad y zelo que nada sea capaz de detener, la benevolencia que separa la idea de la autoridad, sin hacerle perder sus derechos, amar el bien por sí mismo, hacerlo sin buscar la alabanza, saber templar el ejercicio de las funciones con la dulzura y conciliar la dignidad con los modales afables y cumplidos, son las cualidades personales que hacen amar á la autoridad y que distinguen el verdadero magistrado de los que solo ven en el ejercicio de su encargo el poder y crédito que le son anexos. La justicia, mas bien que el reconocimiento y la amistad, me hacen citar como ejemplo al funcionario *Frochot* (1.)

Existe un heroismo de constancia que hace que continuamente tenga un magistrado que estar en lucha consigo mismo y contra la oposicion que frecuentemente experimenta de parte de los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones. Unas veces es preciso sacrificar sus sentimientos, sus afectos y todas las consideraciones particulares á la justicia que

(1) Prefecto entonces del departamento del Sena, muerto en 1828.

se debe á todos: otras es necesario saber contener el interés particular y hacerlo callar á presencia de los intereses públicos, y otras es indispensable reclamar, sin temor, al gobierno, cuando este traspasá los límites de su autoridad, y con mayor razon, si se obstina hasta el punto de abusar, hacerle conocer francamente las necesidades, los deseos y las reclamaciones de los ciudadanos. Es preciso tambien saber reprimir en sí mismo los movimientos del amor propio comprometido, que hacen injusto, y los del orgullo, que incitan al desprecio. Este heroismo es de todos los instantes, porque las funciones administrativas son de todos los momentos: este heroismo es el fundamento de todas las virtudes en la administracion "Las cualidades mi-
«litares solo son necesarias en algunas cir-
«cunstancias y en ciertos instantes, dijo con
«razon el hombre grande de la Francia; las
«virtudes civiles que caracterizan al verda-
«dero magistrado, tienen una influencia con-
«tinua sobre la felicidad pública." (1)

"Cada profesion, dice Montesquieu, tiene
«su recompensa: el respeto y la consideracion
«es la de los ministros y magistrados, que no
«hallando mas que trabajo sobre trabajo, ve-
«lan dia y noche por la felicidad del impe-

---

(1) Napoleon.

«rio.” ¡Que no debe esperarse de los que fundan su satisfaccion en el cumplimiento de sus deberes y á quienes jamás espantan las obligaciones diarias que aquellos les imponen! ¡que sin arredrarse por las trabas que son inseparables del bien obrar en los empleos públieos, ni por los disgustos que estos estorbos hacen experimentar á veces al hombre de bien que abriga en su pecho el amor al bien general, saben sobrepujarlos con su paciencia, su celo y su espíritu conciliador! ¡que celosos de la estimaeion pública y de la confianza de sus conciudadanos, consagran sus vigilias y su reposo á merecerla y no separan su felicidad de la felicidad comun! ¡que mas infatigables cuando mas los ahogan los quehaceres, no solo ven en sus funciones los deberes que tienen que llenar, sino el bien exterior y separado que pueden reunir á ellas! ¡que nada omiten para hacerse superiores á sus atribueiones por la extension de sus conocimientos y cualidades personales, y que ennobleeiéndolas por una conducta juieiosa y firme se esfuerzan á dejar de sí una honrosa memoria, conveneidos de que las cualidades del hombre de bien son el fundamento de las acciones humanas! Penetrada de estas verdades debe identificarse la administracion de tal modo con sus deberes, que su desempeño parezea á los ciudadanos una consecuencia natural de su institucion, porque

sus funciones importen mas al órden social, por la felicidad individual que proporcionen.

Si esta verdad, de que mi obra solo es la demostracion, fué desconocida en los tiempos antiguos, toca muy de cerca al órden y felicidad de los pueblos, para ser rechazada al presente que una gran revolucion liberta de trabas el talento humano, y que la inteligencia puede estudiar libremente todas las ruedas de la máquina política, cuyo estudio conduce á esta consecuencia. "El gobierno de los hombres no puede ser abandonado á la ignorancia, á la indolencia, á miras personales ni á la ambicion; porque la rutina ó la arbitrariedad en el gobierno son peores que las malas leyes, en razon á que lo vago y lo incierto son una causa real de los males políticos."

La ciencia administrativa es muy extensa sin duda, efecto de que todo en la sociedad es administracion y su accion abraza todos los instantes como abraza todas las clases. ¿Pero de qué serviria la ciencia para la administracion, sino se adquiriese en la idea que debe formarse de sus funciones el celo propio para llenarlas, y si sus magistrados no encontrasen en su corazon la regla de su conducta en las cosas abandonadas por la ley á su sagacidad, á su probidad y á su amor al bien general? Muchos de sus deberes están prescritos, pero otros muchos no lo es-

tán, ni pueden estarlo de una manera legal; y sin embargo, estos son los que mas hacen amar las leyes, la administracion y el magistrado; estos son los que hacen tan dulce el poder y tan amable la autoridad. Cuanto mayor sea el campo que las leyes abandonen á la sagacidad y probidad de la administracion, mas en guardia debe estar esta contra sí misma; y cuanto mas inclinada se sienta á hacer el bien, mas debe desconfiar de su zelo para no engañarse sobre los medios: este combate interior entre el deber y el zelo, solo pertenece al hombre de bien: él es el triunfo de los ciudadanos dignos de regir á sus semejantes en nombre de las leyes y del interés público.

Las funciones administrativas exijen una atencion y solicitud continuas, de que nada pueda distraer; es preciso dedicarse absolutamente al servicio público. Cuando se reflexionan los deberes que imponen la obligacion de dirigir una porcion de ciudadanos, de hacer contribuir esta poblacion á la fuerza y prosperidad de toda la nacion, de encaminarla al bien y separarla del mal, ¿podrían verse tantos hombres é intereses confiados al cuidado de uno, sin sentir cierta desconfianza de sí mismo? Abrazar en conjunto todas las partes de la administracion, apoderarse de sus relaciones, ligarlas con el pensamiento, tenerlas siempre presentes en la memoria para aplicarlas oportunamente,

penetrarse bien de toda la importancia de sus funciones, no ver en su ejecucion sino el bien general, entregarse al trabajo mas bien por gusto que por deber, sacrificar sus goces á sus funciones y sus funciones á la justicia; son las obligaciones del magistrado. Cualquiera que sean las disposiciones naturales del que se encarga de dirigir los negocios públicos, y cualesquiera que sean sus deseos del bien de sus semejantes y su constante voluntad de cooperar á él, si reflexiona que la felicidad ó la desgracia de sus semejantes se halla en gran parte en sus manos, solo con una gran desconfianza de sus talentos y cualidades puede encargarse de una funcion tan honrosa, pero tan dificil. Tener el sentimiento de su empleo, es lo que mas importa en administracion y en gobierno, pero es una cosa que las leyes no ordenan y que nace en cada uno del conocimiento de sus deberes.

El talento no seria suficiente, pues es preciso reunir esta voluntad inalterable de hacerse superior al empleo que se ocupa: el que no tiene justamente mas que el preciso para llenarlo, no es digno de él. ¿Cómo poder ejercer una funcion pública sin este heroismo que es la base de las virtudes? ¿sin los extensos conocimientos que hacen comprender instantáneamente los pormenores de un asunto y los efectos aunque distantes, que de él puedan proceder? Si no se posee

ese talento ilustrado que da una ojeada rápida y segura, ¿cómo conducirse ó decidir en los casos difíciles ó imprevistos, en que la prontitud y la exactitud son en sí mismas un bien? El amor del bien público ó el sentimiento de la propia debilidad hacen entonces al hombre indeciso y desconfiado, ó bien la ignorancia, y la presuncion, su compañera inseparable en los empleos, hacen romper la barrera, en cuya alternativa el bien público es siempre el comprometido. El verdadero magistrado no ha de ser un hombre materialmente propio para llenar sus funciones, sino uno capaz de un empleo superior.

Cualesquiera que sean el saber y las cualidades que un magistrado posea para confirmar la confianza pública, es preciso conozca antè todo la naturaleza de sus obligaciones hácia sus conciudadanos, y se penetre bien del carácter de que se halla revestido, sin lo cual no será magistrado del pueblo. Sus funciones son la ejecucion de las leyes y la salud del pueblo: su carácter es ser el hombre de todos, es decir, que se debe ante todo al bien público. Organo de la ley, de ella es de quien emana su autoridad: electo por sus conciudadanos, de ellos es de quien recibe su carácter: debe pues penetrarse bien del deber que impone y de las obligaciones que exige, porque los empleos públicos son

un depósito, no un favor ni un privilegio. Este depósito es no menos sagrado que el hecho entre particulares, y no desempeñar su magistratura como se debe, es abusar de este depósito por su cuenta y riesgo, es un robo público.

Los empleos públicos no son un patrimonio de los que los ejercen, ni un medio de aumentar su fortuna. Todo empleo debe mantener al que lo desempeña; todo trabajo exige retribucion; pero la consideracion es aqui una parte de la recompensa, y la gloria sobrevive. El que consagra su tiempo á los asuntos públicos, debe exigir de la sociedad una compensacion, pero nada tiene que pedir mas que esta compensacion, que es su justo precio: las ventajas anejas á los empleos públicos son por sí mismas una gran indemnizacion. ¿La estimacion y la confianza públicas no son tambien un pago? Si bien es cierto que una sábia economía debe presidir á las acciones y hacer prevenir las necesidades para el tiempo en que la edad ó los achaques hacen al hombre inhábil, no lo es menos que el tiempo queda pagado en razon del servicio hecho, y que vale mas salir de una magistratura como se entró, que dejar tras de sí la odiosa sospecha de avidez y avaricia. Esta es una pasion baja que no conoce justicia ni humanidad, que todo lo sacrifica á sí misma y empaña las mas bellas

cualidades. Tampoco es digno de los empleos públicos aquel que solo conservaria su probidad ó independencia en proporcion que viese satisfecha en parte su avaricia. El que ha cumplido su deber, no ha hecho mas que llenar sus obligaciones: la recompensa del que lo haya escedido, toca al reconocimiento público.

El saber, el talento y las cualidades que dan tanto valor al hombre particular, solo tienen precio en el hombre público en tanto que las hace servir en utilidad comun, fundiéndolos en el interes general.

Pero la ciencia es nada sin la probidad y la justicia: la probidad mas severa y la justicia mas equitativa deben distinguir al magistrado. El hombre público, situado, aun por la fuerza, entre su conciencia y su deber, que teme ser justo, es el mas infame y el mas culpable de los hombres, porque ahogando en sí todo principio de equidad, oráculo seguro de toda justicia, y prefiriéndose asi á ella, ejerce entonces la mas odiosa tiranía, la que hiere al ciudadano en su solo refugio, que es la proteccion de las leyes.

La justicia es necesaria al hombre público, porque el poder que tiene y la autoridad que ejerce, le dan ya bastante preponderancia sobre los hombres, y el injusto es á un mismo tiempo vil y criminal. Pero con la justicia y la moderacion tendrá todas las

cualidades que constituyen las virtudes del hombre público y del ciudadano.

Que la administracion haga amar las leyes, á estas protectoras del órden social, y su encargo será tan glorioso como el de verter la sangre por la patria. El valor puede fundar imperios: pero mas útiles aun, las virtudes y el saber de las magistraturas consolidan la sociedad.

LIBRO SEGUNDO.

DE LAS PERSONAS.

He esplicado en mi primer libro la naturaleza y órganos de la administracion: en el presente y el que le sigue demostraré en qué consiste su accion, haciendo conocer las relaciones y dependencias naturales de las personas y las cosas, que constituyen la vida administrativa.

La economía social, á ejemplo de la animal, tiene como esta sus leyes naturales, que, lo mismo que las de la vida humana, no pueden ser derogadas sin desordenar la armonia de los órganos y de sus funciones, y ocasionar incomodidades y escaseces, que siempre son señales de desorganizacion, y que, como en el cuerpo humano, son precursoras de degeneracion, enfermedades y muerte.

La economía administrativa es en grande lo que la economía doméstica ó de familia en pequeño, y sus principios son los mismos en cuanto á su arreglo, con la única diferencia de estar aplicados á una escala mas estensa.

Las relaciones naturales en que consiste esta vida social, cuyo motor es la administracion, son las mismas que unen á los ciu-

dadanos á la comunidad, y los ligan necesariamente entre sí, y á la sociedad: relacion íntima de donde resulta el interes comun, cuya custodia pertenece esclusivamente á la administracion pública. Que la ley obre sobre los ciudadanos en tal ó cual de estas dependencias, su accion siempre tiene por objeto sostener la armonía entre los miembros de la sociedad y hacerlos concurrir á todos al bien de la causa pública. Estas mútuas dependencias, sin las que la sociedad no podria existir, que unen á cada individuo á la comunidad y lo hacen miembro necesario de la gran familia, que lo constituyen partícipe de las ventajas resultantes de la reunion de los servicios y socorros prestados á la sociedad, y que de un individuo particular hacen un ser necesario á la conservacion física y moral de los demas hombres (1), son la obra maestra de la institucion social, cuando el legislador sigue los principios naturales, y estos son respetados por los magistrados. En esta inmensa cadena de dependencias, la legisla-

(1) Estas relaciones ó dependencias públicas son las mismas que las políticas que constituyen el ciudadano; pero se diferencian de las civiles que solo conciernen á la familia.

cion forma los eslabones, y la administracion está encargada de impedir que se rompan.

Las personas, pues, son la primer cosa en el exámen del juego de la accion administrativa, porque son el objeto de toda ley, y de las personas dimanan todas las leyes.

Asi es, que aunque miradas administrativamente estas dependencias, pueden tener conexion mas ó menos íntima con la comunidad, es decir, ser mas bien personales del indivíduo que del interes de aquella, como se verá en este libro, no es menos cierto que toda posicion nacida de una necesidad social, que coloca á la persona en relacion con la sociedad, la pone de hecho bajo su dependencia, porque, cualquiera que sea el modo político de existir del hombre, en cualquiera manera que este modo de existir le interese personalmente, interesa siempre definitivamente al órden social; sin lo que la sociedad no podria haberse formado ni sostenerse. Todo en ella tiene el sosten de la union política, sea directa, sea indirectamente; solo el despotismo y las malas leyes impiden este efecto, porque el primero paraliza las causas y las segundas las vician.

Sin embargo, la accion administrativa no existe toda en estas dependencias necesarias, asi como la ciencia de la administracion no estriba solo en el conocimiento de

los principios naturales que abraza, ni el arte de la administracion consiste solamente en la ejecucion de las leyes, pues resulta tambien de estas dependencias una relacion moral de las personas y cosas con la comunidad, y de esta con ellas, que es lo que yo llamo *moral en la administracion*. En efecto, no se trata ahora de las relaciones obligatorias, sino de sus consecuencias morales; consecuencias que son una emanacion necesaria de ellas, y que contribuyen igualmente á la prosperidad pública, aunque su accion no sea estrictamente legal, pues no procede de las leyes, sino de los deberes que imponen el bien público y la humanidad: en el buen uso de estas consecuencias consiste la influencia administrativa sobre las cosas y personas.

Asi es como la accion administrativa no dimana absolutamente en todo de las leyes que arreglan las dependencias de las personas respecto de la sociedad, y se la encuentra en la higiene pública, en la aplicacion de los descubrimientos é invenciones á las necesidades sociales, en los estímulos y recompensas, y finalmente en la policía, que se confunde con la misma administracion.

Siendo la administracion aquella parte del gobierno de la comunidad destinada á poner en armonía las personas y las cosas, la policía es el ojo de vigilancia que impide

que esta armonía se turbe: la administracion es la direccion de las personas en sus relaciones sociales, y la policía vigila las acciones en cuanto pueden perjudicar á aquellas relaciones; la administracion dirige y la policía reprime: estos son los dos medios de que se vale la accion administrativa, principal el uno y accesorio el otro. El pormenor de todos los casos y hechos generales ó particulares, cuyo objeto sea el sosten del órden público, son del resorte de la policía: ella es la que por este respecto imprime á la administracion y al gobierno el carácter de solicitud y prevision en que reposan la seguridad individual y general (1).

Pero como no son solo las personas las que estan en dependencia de la comunidad, sino tambien *las propiedades*, resultan de aqui tambien relaciones de la propiedad hácia la comunidad, de las que hablaré en el libro III, porque la propiedad es de tal modo inherente al hombre, que política y legislativamente no puede prescindirse de ella, hablando del hombre social, y no se–

---

(1) Es fácil conocer que la policía de que se trata no es aquella inquisicion política obra del despotismo, mónstruo alimentado y formado con una predileccion particular por las monarquias europeas.

ria exacto decir que es posible separar la idea de la propiedad de la de las personas, pues en política, es tan inseparable una de otra en el pensamiento, que aquella abstraccion jamas podria ser completa. Esta íntima union es siempre la causa y objeto de las leyes, aunque haya algunas en que esta ligazon aparezca mas completa, lo que proviene de que las acciones de los hombres, escepto los casos particulares puramente personales, siempre se refieren á la propiedad y á su uso.

El uso de la propiedad y su contribucion al sosten de las cargas públicas, son las únicas relaciones que la constituyen en dependencia de la comunidad, y por esta causa la accion administrativa sobre la propiedad, solo obra en cuanto á su uso y á esta contribucion, cuya distincion establece el género y diferencias entre las leyes públicas y las civiles, y la de la accion de la administracion con la de los tribunales. Y como en administracion se trata solo del uso de la propiedad y de la parte con que debe contribuir, su accion solo se egerce sobre las propiedades cuyo uso aprovecha ó puede perjudicar generalmente á la comunidad, como son los bosques y minas, y las que por su naturaleza contribuyen al sosten de las cargas públicas. Por consiguiente, no todo lo que constituye posesion está bajo la

dependencia de la administracion; ni esta sigue á la propiedad en sus movimientos, sino en las modificaciones, que son las que interesan á la sociedad.

Sin embargo, las relaciones que ligan la propiedad á la administracion, son en mucho menor número que las que ligan á las personas; porque las de estas son relaciones ó deberes sociales producidos por las necesidades de la sociedad, y la propiedad, en administracion judicial, es el punto principal de las leyes cuya aplicacion efectuan los tribunales, pues las leyes civiles tienen por objeto la propiedad, á cuya adquisicion aspira el hombre en sus acciones individuales (1).

Aqui concluye la accion directa de la administracion, á pesar de la importancia de las *obras públicas*, que se ligan á la propiedad, y de la estadística que se contiene en la moral de la administracion: ambas cosas son mistas administrativas, pues no se ve en ellas la dependencia necesaria de las personas y propiedades respecto de la sociedad, que son las que determinan el juego

(1) Por no haber comprendido esta diferencia, han caido cuantos han escrito sobre estas leyes en errores los mas graves y groseros.

de la accion administrativa, y sin las cuales no se pudiera concebir la sociedad.

En estas dependencias naturales consiste la asociacion; la administracion existe para sostenerlas, y sobre ellas egerce su accion: por ellas estan los individuos en relacion necesaria y obligatoria con el interés general, en los diferentes estados en que cada uno existe en la sociedad, y está en relacion con ellos; y últimamente por ellas entra tambien la propiedad á participar de estas relaciones. No egerce su accion sobre el hombre como individuo particular, cuyo interés se limita á su persona ó á su familia, sino sobre el hombre en su dependencia comun con los demas hombres, y como cooperante por sus relaciones al interés general y al sosten y ventura de la sociedad: ni tampoco sobre la propiedad, cuya posesion es privada y su manejo propio del interes individual, sino sobre su uso, en la parte importante al beneficio y bien estar de sus semejantes.

Las *dependencias* que constituyen la vida administrativa y cuyo principio vital está en las leyes, son las siguientes.

§. I.

DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS.

Las diversas necesidades de la sociedad, con arreglo á los diferentes modos de considerar á las personas en sus relaciones naturales, pero necesarias, con la comunidad, determinan ó señalan estas dependencias sociales, cuya reunion forma el interes comun. En esta relacion, que dimana de las necesidades de la sociedad, por lo cual esta las menciona en todos los actos personales cuya reunion constituye el interés comun, consiste la diferencia entre estas dependencias y las dependencias políticas; pues estas reunen los ciudadanos á la sociedad colectivamente y bajo una misma institucion social, y las administrativas cimentan esta union sobre todas las relaciones sociales determinadas por la comun necesidad, y consecuentemente por los diversos modos de considerar á los individuos.

De cualquier modo que sea posible considerar al hombre en la comunidad, desde el momento que su persona ó su propiedad interesa á la asociacion é importa á la sociedad, hay necesariamente relacion y dependencia entre ambos, y en esto consiste ó se funda la accion de la administracion

sobre las personas, como especialmente encargada de reunir los intereses privados y ligarlos al interes general.

La sociedad es la reunion de los ciudadanos que la componen, y las leyes la regla general que cimenta esta union y dirige todas sus acciones hácia un objeto comun; pero la sociedad es un ser pasivo, y las leyes convenios sociales sin potencia física por sí mismas, que no reciben accion ni tienen poder, sino por las magistraturas establecidas para dar movimiento á la comunidad haciendo ejecutar y observar las leyes. Se encuentra, pues, en la sociedad un cuerpo y órganos destinados á darle accion; pero estos órganos serian inertes por sí mismos sin las diversas necesidades sociales, principios vitales constituidos por las diversas posiciones del hombre en sociedad, que forman las relaciones comunes.

He dicho que estas relaciones podian ser personales al individuo ó concernientes á la comunidad; las divido por consiguiente, y paso á tratar de las primeras, pero no separo unas ni otras de sus consideraciones morales, consideraciones tan esencialmente unidas á todo asunto político, que separarlos seria quitar á la política lo que constituye su alma.

I. Dependencias civiles.

La inscripcion cívica, la inscripcion civil de nacimiento, la de adopcion, la de casamiento, la de divorcio y la de naturalizacion acreditan una relacion del individuo con la comunidad; pero la accion en que por estas inscripciones se establece el estado individual de la persona en la sociedad, es personal del individuo. Todas ellas son acciones ó cosas administrativas; porque se trata de una relacion social, y toda relacion social forma la accion en la administracion, especial, esencial y esclusivamente; por lo tanto pertenece su conocimiento á la autoridad administrativa, como que se interesa el órden público, y porque todo cuanto concierne á acreditar el estado social de los individuos pertenece á la administracion, instituida para poner á las personas en relacion con la sociedad, es decir, unas con otras, para mantener el órden público y asegurar á cada cual su modo de existir en la sociedad; y como la accion de la administracion no existe aqui sino en la inscripcion misma, para acreditar el estado social de la persona, es personal: su accion comun nace en este caso en el acto mismo de la inscripcion. Asi la inscripcion es el punto donde principian las relaciones de las personas con la comu-

nidad y por consecuencia donde comienza la accion administrativa sobre las personas. Este es un hecho material que aumenta un individuo á la sociedad, como el parto aumenta un ser mas á la vida y un miembro á la familia.

La inscripcion en los registros públicos es necesaria, tanto para las familias como para la sociedad, pues establece los derechos de la persona, derechos de que nacerán sus deberes y sus intereses, que sin ella serian nulos, ignorados ó disputables.

La inscripcion pública es indispensable para poder ejercer los derechos de ciudadanía en las asambleas ó juntas electorales, para ser llamado á las magistraturas, y en una palabra para ser reconocido ciudadano. Es personal al individuo, pero sus efectos son mas estensos que los de la inscripcion civil, que no tiene otros que el interes particular de familia, y los de la inscripcion cívica son de establecer la persona en relacion comun con la sociedad: ademas esta relacion es pública y la otra civil ó particular.

Por la inscripcion cívica el individuo debe gozar de los derechos de ciudadanía, ser reconocido ciudadano, sentarse en las asambleas políticas, dar su voto y tal vez ser llamado á la magistratura: el ejercicio de estos derechos exige necesariamente la libertad

política de la persona, sin la cual era imposible existiese la de su voto y sus derechos.

Como las reglas que establecen la libertad política, las condiciones de la edad en que puede el individuo ser inscripto y las de domicilio, son medidas constitucionales, no trataremos de ellas en esta obra, reducida á tratar de la administracion, pues solo el hecho de la inscripcion es acto administrativo.

El estado en la familia se prueba por la inscripcion civil, que determina á qué familia pertenece el individuo por su nacimiento, ó que enuncia solamente este, cuando el padre y la madre, ó uno de ellos, no quieren dejarse conocer, ó no son conocidos; y por la misma inscripcion se hace constar el casamiento, el divorcio, la adopcion, el fallecimiento ó la naturalizacion. Sirve por consiguiente para distinguir las familias, establecer el órden y fijar los parentescos y alianzas. El interés público exige que el estado de las personas se determine de una manera legal y auténtica, y que nada haya de vago ó incierto en este punto; porque el órden general nace del particular y reactivamente el órden particular del general.

Por consecuencia, no és solo por el interés de las familias, relativo á sus personas y bienes, por lo que la ley arregla el modo de acreditar el estado civil en la sociedad, sino por interés de la sociedad misma. Dos cosas

hay que considerar en la inscripcion civil; la designacion doméstica de la persona y el reconocimiento de un miembro de la comunidad (1). Si bien es importante al órden de las familias que los nacimientos se declaren para asegurar á los hijos sus derechos en ella, derechos que solo pueden establecerse legalmente en proporcion que están legalmente reconocidos, y para evitar las supresiones ó suposiciones de hijos; si importa igualmente á este órden que los fallecimientos se acrediten para asegurar la apertura de los derechos de los herederos, no menos interesa á la comunidad que no haya dudas en este particular, para que la paz pública no se turbe por las pasiones é intereses privados, y para que las causas de aumento y diminucion de la poblacion puedan ser investigadas y conocidas (2).

---

(1) Y para la administracion un medio de conocer políticamente los movimientos de la poblacion por el estado anual de nacimientos y fallecimientos, y en lo moral por la relacion de los nacimientos con los matrimonios y de los nacimientos legítimos con los que no lo son.

(2) Como por los nacimientos y fallecimientos se aprecian materialmente las variaciones en la poblacion general ó local, la inscripcion se une en esto á la estadística y es

Pero siendo el acto del estado civil un hecho material, la administracion respecto de él es un ente pasivo, no el juez de la falsedad ó veracidad de las declaraciones que reciben; los inscribe sobre el registro civil en la forma que á las personas, hombres ó mugeres, ciudadanos ó estrangeros, agrada hacerlo; pues lo contrario seria alterar las costumbres y la forma del documento segun la ley civil: á los interesados corresponde hacerlo reformar, y si hay dudas ó contestaciones entre ellos, solo á los tribunales pertenece conocer de ellas y juzgarlas. Asi es que no puede obligarse á nadie en las declaraciones de nacimiento ó reconocimiento de hijo á nombrar al padre ó á la madre, si se quiere guardar silencio sobre la familia del niño, ni aun hay el derecho de informarse de si la declaracion es verdadera, ni de exigir el nombre del padre ó madre si quieren permanecer desconocidos; y tambien que no puede recibirse la declaracion de una madre que manifiesta que su hijo no es de su marido, ni la de una muger soltera que dice que su hijo lo es de tal hombre que señala, porque la moral pública se opone á tales declaraciones, y solo á los tribu-

---

uno de los deberes del magistrado. Véase lib. III. *Estadística.*

nales pertenece decidir las cuestiones de posesion de estado. Por iguales motivos la administracion solo puede exigir para el acta de casamiento los documentos indicados por por la ley civil; para la adopcion la exhibicion de el mandato judicial que la autorice; para el divorcio la de la sentencia que lo pronunció; para el fallecimiento las declaraciones de costumbre, á ménos de que perciba indicios de muerte no natural (1), y para la naturalizacion la del documento que la autoriza. Pero ningun trabajo y cuidado debiera escusar la administracion en la redaccion de los documentos del estado civil, pues las equivocaciones pueden sumir á las familias en grandes embarazos, hacer nacer dificultades insuperables, comprometer su reposo, quitar ó dar sin fundamento una posesion de otro estado, destruir los hábitos y romper los afectos, ocasionar pleitos ruinosos, toda especie de desunion en las familias, y muy frecuentemente odios y delitos.

El casamiento es el acto mas importante de la vida del hombre: la ley debe rodearle con toda su consideracion pública, y darle

(1) Como estos principios que se encuentran en la ley civil francesa son conformes al órden natural de las cosas, los espreso aqui como estan en la ley.

la autenticidad correspondiente á esta consideracion, al arreglar este acto libre de la voluntad humana. Union legal de los dos sexos, causa de la reproduccion social de los individuos, manantial de los tiernos afectos que prolongan el encanto de la vida hasta la vejez y los últimos momentos, el matrimonio no solo se relaciona con el órden público por su influencia en el de las familias, sino que es la causa constante de la poblacion, porque esta aumenta en proporcion de las buenas costumbres. Bajo estos dos aspectos interesa especialmente á la administracion pública. A su presencia vienen los ciudadanos á declarar públicamente que quieren unirse en matrimonio y que contraen el solemne empeño de mirarse como esposos, y que la ley y el público van á reconocerlos desde entonces como tales. En este caso, es un padre que recuerda á sus hijos los deberes sagrados que van á imponerse; funcion augusta que representa de nuevo á la imaginacion su institucion fraternal.

Pero cuando simpatías insuperables emponzoñan una union que solo la muerte debiera disolver, y hacen desaparecer para siempre la felicidad doméstica, única dicha verdadera, cuando agravios reales comprometen la existencia de uno de los esposos y hacen de su union un suplicio, entonces el divorcio, fundado en la naturaleza misma de las

cosas; rompe aquel lazo que ya no lo está en la estimacion, confianza é intimidad recíprocas, sino en sentimientos destruidos. La administracion, autoridad natural para celebrar el casamiento, es por consecuencia á quien pertenece pronunciar el divorcio, sin juzgar de las causas; porque las causas de disolucion son un juicio de posesion de estado, de que solo los tribunales pueden conocer y juzgar: pero como su sentencia es una autorizacion de la disolucion del matrimonio, esta es igualmente un acto público.

Sin embargo, como los hombres han amalgamado siempre sus opiniones religiosas á los actos puramente sociales, resultarian abusos deplorables si los documentos y acciones que sirven para hacer constar el estado civil, pudieran suplirse por los actos del ministro de un culto. Los nacimientos, y fallecimientos no serian reconocidos civilmente; bajo la fe de la validez del matrimonio por la intervencion de un ministro del culto, vivirian los ciudadanos en el concubinage á vista de la ley y entre sus conciudadanos; el esposo y la esposa podrian separarse sin que ella pudiera legítimamente oponerse; los contratos matrimoniales serian nulos ó dependerian del capricho y de las pasiones, los hijos, sin medios de establecer su estado en la familia, se encontrarian en la condi-

cion de naturales, y entregados á la incertidumbre de los sucesos, solo podrian reclamar sus derechos civiles por pleitos ruinosos, de incierto resultado é infructuosos. (1) No hay duda en que la creencia religiosa es de derecho natural y en que ninguna potencia puede imponerla ni obligarla, porque seria atentar á la libertad del pensamiento que está exento del dominio de la ley y del de la voluntad de un hombre sobre otro; pero toda creencia es una cosa puramente personal, que no tiene relacion con el órden social, ni le interesa en manera alguna. Por consiguiente todo lo que sirve para hacer constar el estado de las personas en la sociedad, es atribucion de las instituciones públicas, y á ellas corresponde el arreglarlo.

Estas diversas relaciones personales son el fundamento de la comunidad, en el sentido de que sirven para reconocer á los individuos que la componen, y arreglar las familias y los intereses privados, de que procede el interes general.

---

(1) Cuando el legislador frances consignó estos principios en la ley civil, no hizo mas que enunciar uno de los naturales de la política, y llamando á los hombres al buen sentido, les dió ideas exactas de las cosas.

II. *Dependencias públicas.*

Las relaciones que conciernen á la comunidad como cuerpo político, tienen una referencia mas íntima y directa con su existencia y conservacion sociales, porque abrazan á la sociedad entera; por lo tanto son mas estensas en sus efectos, sin que sean mas numerosas en su naturaleza, porque no deben considerarse como dependencias directas los servicios que la sociedad recibe de sus miembros por efecto de su condicion social, profesiones ó talentos, aunque sean un resultado necesario de sus relaciones con la sociedad.

La diferencia entre las dos especies de dependencias ó relaciones, civiles y públicas, consiste en que, si el órden en las familias, el conocimiento de los movimientos de la poblacion, y lo que demuestra la cualidad de los ciudadanos, interesan á la causa pública, sin embargo, las relaciones que por estos medios se establecen entre las personas y la sociedad, son circunscriptas por su naturaleza; porque concerniendo solo á la persona, carecen de la intimidad que resulta necesariamente entre la sociedad y los individuos, considerados como defensores de la patria, contribuyentes, agriculto-

res, artesanos, comerciantes, &c.; por consecuencia, la accion administrativa se limita mas tratando de las personas, cualquiera que sea la importancia que por otro concepto merezcan las primeras relaciones. En efecto; que un individuo pertenezca á tal ó cual familia, que un estrangero sea ó no admitido en la comunidad, que los matrimonios y fallecimientos se acrediten ó no legalmente, la sociedad no dejará de existir; al paso que no podemos concebir su existencia sin defensores, sin contribuciones, sin agricultura, sin industaia y sin comercio, pues no podria tenerlá ni sostenerla sin los medios de proteger las personas y propiedades en el interior y contra el estrangero, sin poder subvenir á los gastos públicos, sin la agricultura que mantiene á los hombres, sin la industria que esplota los productos naturales é industriales, y sin el comercio que les da direccion. ¿Y por qué? Porque todas estas cosas son los elementos de la comunidad, que se compone de las personas, de sus bienes, de sus fuerzas, de sus recursos y de su inteligencia; y por lo tanto en estas relaciones, que son otros tantos lazos sociales, las dependencias son absolutas y por completo.

Las dependencias, pues, de que me resta hablar, son aquellas por las cuales se encuentran los individuos en relacion con la comunidad, como custodios de la tran-

quilidad y seguridad comunes, y como defensores de la patria, sin que haya ninguna otra; porque lo concerniente á las personas como partícipes de las cargas públicas de contribuciones, no es mas que una relacion ocasional de la persona con la comunidad, pues quien en este caso se halla en relacion directa con el interes general, es la propiedad (1): no es este el lugar de hablar de ello; en el párrafo siguiente se tratará de estas relaciones públicas indirectas.

Como las necesidades sociales que constituyen las relaciones de los ciudadanos con la comunidad, estan fundadas en el mismo interes público, resulta que son para los ciudadanos imperiosos deberes, sagradas obligaciones, sobre cuyo cumplimiento reposan la salud de todos y su propia conservacion. De este modo es como todo se liga en el órden social, y como lo que constituye el órden público consagra al mismo tiempo la seguridad individual. ¿Y por qué? porque no hay punto alguno de contacto entre la sociedad y sus miembros, que no toque á un mismo tiempo al individuo y á la sociedad. Estas mútuas relaciones son las

---

(1) Véase lib. III, que trata de la *propiedad.*

que forman directamente la accion de la administracion; de esta institucion natural política, que pone á las personas en armonía con la sociedad entera, y bienhechora siempre que no se desvia de su objeto ó se halla desnaturalizada en sus principios.

La armonia social solo puede existir en tanto que todos los miembros de la comunidad concurran á la union misma de la sociedad; de que se deduce; que todos se deben á la seguridad y proteccion comun: de este principio nace la *fuerza pública*, que es el concurso de cada individuo á la comun conservacion. Por medio de esta fuerza, los ciudadanos velan por sí mismos en defensa de sus personas y propiedades; la seguridad de sus hogares y de sus familias reposa sobre el auxilio y vigilancia recíproca de todos, y cada cual se interesa mas en la causa pública, que considera como su propia causa y cuya conservacion y seguridad son su propia obra. Quitad estos generosos sentimientos del corazon de los ciudadanos, oprimid su vehemencia, y no habrá ni comunidad ni ciudadanos: substituid á esta fuerza otra fuerza estipendiaria, y ya no faltará mas que un tirano y esclavos siempre prontos á obedecerle y siempre dispuestos á sacrificar á su voluntad intereses que no son los suyos.

La instruccion es un deber de la socie-

dad, y la defensa comun una obligacion del ciudadano para con la patria: cada cual se debe á la defensa de todos, pues es un deber social de que ninguno puede eximirse. La proteccion de la comunidad pertenece á todos los ciudadanos, y resulta de la custodia comun: confiarla á cualquiera otro, descargar el cuidado de las personas y propiedades en gentes que no tienen interés en ello, es abandonar un cargo que no puede cederse sin perjuicio de los propios intereses; y confiar á cualquiera otro la defensa contra el estrangero, es darse dueños, si quieren tomarse el trabajo de mandar. En uno y otro caso hay demencia y olvido de los deberes: la seguridad de la sociedad reposa sobre todos, porque estriba en el concurso de cada uno. ¿Encarga ninguno á otro el cuidado de sus negocios personales, como si no debiera tomarse el trabajo de atender á ellos por sí mismo? ¿Y lo concerniente al cuidado de la comunidad, deberia dirigirse por diferentes reglas? Seguramente que no; y solo la indiferencia y el olvido de sí mismo, frutos de la servidumbre, podrian hacer creer lo contrario. Los ciudadanos deben guardarse á sí mismos y defenderse á sí propios contra los ataques del estrangero (1). El pueblo que no toma sobre sí este

---

(1) La Francia dió en este particular un

cargo está en la esclavitud; el que lo descuida cae en ella necesariamente. Nada de ejércitos permanentes que son la muerte de la libertad. Si la custodia comun es un deber contínuo, la defensa de la independencia es un caso accidental, porque la paz es el estado natural de las sociedades políticas y la guerra un estado momentáneo: nuestras pasiones fueron las que perpetuaron este estado, desde que ellas mismas nos dieron dueños.

La fuerza natural de los pueblos existe en la cooperacion individual de todos los

---

gran ejemplo á las naciones: la decision espontánea de los ciudadanos libertó á su patria del yugo estrangero, le hizo ensanchar sus fronteras hasta sus límites naturales, y obligó siempre á sus enemigos á la paz. Recordemos sin cesar con orgullo la época patriótica, en que el peligro público fue la primera ley que hizo volar á la defensa comun los padres de familia y la juventud; en que los intereses particulares enmudecieron ante el general; en que nuestras bisoñas falanges se formaron para la victoria sobre el campo mismo de batalla, y aprendieron de sus derrotas á vencer á un enemigo ejercitado en el arte de la guerra: época que no ha podido ser borrada ni aun por los triunfos de su primer capitan cuando estendió el nombre frances por todo el universo.

ciudadanos á la proteccion y defensa comun y no en los ejércitos permanentes, pues aquella fuerza es la reunion de todas las fuerzas y de todas las voluntades; es la suma de todos los ciudadanos en estado de manejar las armas. Todo ejército permanente es un cercenamiento de esta fuerza y un poder contra ella. Guardarse á sí mismo, es tanto una necesidad de la defensa natural ocasionada por el sentimiento de la conservacion y seguridad personal, como un deber recíproco de cada uno hácia todos y de todos hácia cada uno. En los paises dominados por gobiernos despóticos la fuerza existe en los hombres de guerra por estado, ó militares; pero en las naciones libres, y que quieren serlo siempre, la fuerza existe en los mismos ciudadanos. Es pues un principio fundamental de las sociedades, que todos se deben á la conservacion mútua de cada uno, que todos los ciudadanos se deben á la defensa de la patria, y que estos deberes son imperiosos y absolutos. Negarse es hacerse culpable lo mismo que el soldado que abandona el puesto que se le confia. La ley fundamental debe consagrar el principio natural de la defensa personal, como una de las garantias sociales.

La fuerza pública existe bajo dos conceptos sin cesar de ser única en su esencia: como fuerza particular y propia de cada localidad, ó como fuerza pública comun á toda la

sociedad: bajo este segundo concepto está destinada á obrar en cuantas partes la sociedad necesite su presencia, como diré despues de haber hablado del primero.

Bajo este primer concepto, la fuerza pública es puramente *pasiva* porque su objeto es sostener, conservar y proteger, mas bien á los individuos que á la misma sociedad.

La fuerza pública se compone naturalmente de todos los ciudadanos en edad de cooperar á esta proteccion y velar en la seguridad y tranquilidad pública en el interior de las ciudades y lugares donde habitan; porque lo que importa á la seguridad comun es una milicia sedentaria compuesta de ciudadanos, que por sí misma sea el garante natural de la libertad (1). Es una contribucion personal por la cual cada uno está obligado á llenar las obligaciones que impone. Es un deber general: eludirlo sin motivos legítimos, sin escepcion legal, es constituirse enemigo de la sociedad, é infringir el convenio tácito en que reposa su conservacion. En efecto, desde el momento que los hombres forman una asociacion y la sociedad es una corpora-

(1) La asamblea constituyente, á quien la humanidad debe tantas instituciones útiles á la libertad de los pueblos, estableció la *guardia nacional sedentaria*.

cion natural, y que por ella participa de las obligaciones que emanan del estado de asociacion, cada cual de ellos, por un convenio tácito, pero recíproco, pone en el comun depósito la suma de medios y fuerzas necesarias para su sosten, la conservacion de sus miembros y la defensa de sus derechos y propiedades.

Pero como ninguna fuerza puede serlo, es decir, obrar como tal, sino en tanto que recibe impulso, la administracion es el motor de su accion, del mismo modo que la ley es el principio creador de la fuerza pública, pues en esta, como en todas las relaciones sociales que la ley arregla, no hace mas que poner en armonía política las necesidades de la sociedad.

La administracion es quien inscribe á los ciudadanos que estan en edad de formar parte de la fuerza pública pasiva, ordena su empleo en proporcion á las necesidades locales, y exige su presencia donde la cree necesaria, bien sea para un servicio local, bien porque sea preciso perseguir ladrones que intercepten los caminos, devasten los campos ó alarmen los pueblos; ó si una fermentacion sorda, una agitacion mas ó menos sensible en los espíritus presagiase movimientos y disensiones, si reuniones sediciosas manifestasen intentos criminales, ó bien porque sea preciso mayor desarrollo de fuer-

zas y mas intensidad en los medios de represion. Este principio se funda, en que toda fuerza es inerte sin la causa que la produce, y no siendo la fuerza pública mas que un medio que se emplea para la conservacion comun, es evidente, que este medio resulta naturalmente de la institucion de la administracion, cuyo objeto es aquella conservacion. A la administracion, pues, corresponde invocar y dirigir la fuerza pública, es decir, la de cada habitante del lugar, que debe cooperar á la represion de los delitos que puedan turbar el órden y comprometer la seguridad de las personas y propiedades, decidir si es necesaria la convocacion de la fuerza y prescribir las medidas que las leyes hagan precisas.

Por este llamamiento recuerda la administracion á cada ciudadano la ejecucion de un empeño, tanto mas sagrado para él, cuanto que realmente lo ha contraido como miembro de la sociedad y su seguridad y propiedad dependen de su cumplimiento, y le advierte que no está en sus facultades romperlo, porque es recíproco y sus conciudadanos han contraido uno igual hácia él. "El que rehusa tomar las armas á la voz de sus magistrados, es decir, á la voz de los que las leyes constituyeron árbitros de las medidas que deban adoptarse para el mantenimiento del órden, se hace reo de una palpable injusticia

y de una evidente mala fé (1)." Cuando la administracion ordena á los ciudadanos armarse y pasar á donde el peligro lo exige, deben obedecer á su requerimiento, por el principio de que obedecer á los magistrados es obedecer á la ley, de quien son el órgano, y por el de que, siendo entonces los ciudadanos pasivos, como fuerza pública, no tienen que deliberar sobre las causas del requerimiento. Sin embargo, como no es imposible que hubiera abusos ó excesos de autoridad, si el empleo de la fuerza pública se exigiese sin precision; si la administracion deseosa de estender su autoridad turbase el órden de disciplina interior, si obrase por su propio interés contra los ciudadanos, ó bien se prestase á los proyectos liberticidas de una faccion ó procediese contra la voluntad nacional, los ciudadanos tienen derecho de desobedecer, pues la desobediencia es entonces un deber: la libertad y la salud del pueblo son principios anteriores á todas las leyes, y superiores á todos los convenios y á todas las reglas sociales.

Está pues demostrado que los ciudadanos, aun no formalmente en actividad, constituyen siempre la verdadera fuerza pública

(1) Instruccion de la asamblea constituyente sobre la guardia nacional sedentaria.

local; que no existe otra, y que como tal pueden ser requeridos si la necesidad, el órden y la seguridad pública lo exigen. Porque, que el ciudadano haga ó no parte de esta fuerza, está siempre obligado de derecho á la defensa comun cuando el interés público lo pida: esta obligacion es inherente á la cualidad de ciudadano, y por consecuencia, la fuerza pública, empleada ó no, en los ciudadanos se halla.

Hemos dicho que el empleo de la fuerza pública pasiva es local, y que se limita á mantener el órden, cuidar de que no se comprometa la seguridad de las personas y propiedades, de que no se impida la ejecucion de las leyes y en fin de que no se turbe la tranquilidad pública.

El objeto de la fuerza pública no es solamente mantener la paz interior, sino tambien sostener la independencia exterior de la sociedad, cuya salvaguardia natural es; porque la defensa de la nacion exige de los ciudadanos un servicio tan diferente como lo es el objeto de la defensa misma. La nacion puede ser atacada por el extrangero: una fuerza pública *activa*, compuesta de hombres á quienes su edad y fuerza física tengan aun libres de los cuidados de familia, permitiéndoles entregarse absolutamente á la comun defensa, importa al reposo y á la independencia política. La diferencia entre las dos

especies de necesidad de fuerza pública, establece tambien otra entre la naturaleza y género de servicio que se impone á los ciudadanos; es decir, en cuanto al empleo de este servicio.

La defensa de la patria es tambien un deber tan sagrado, una obligacion tan imperiosa, como la de concurrir cada cual con sus facultades á su prosperidad, y con sus bienes al sosten de las cargas públicas: la patria, sin defensores, sucumbiria al yugo del extrangero, del mismo modo que las leyes serian desconocidas y el órden y seguridad individual comprometido, si careciese de la fuerza pública que garantiza su seguridad: esta fuerza pública es la que asegura su tranquilidad é independencia, y por lo tanto todos los ciudadanos deben contribuir á la defensa exterior y seguridad interior, pues todos disfrutan de los beneficios de la proteccion comun. La sociedad puede reclamar el concurso de los ciudadanos y ejercer el derecho que para ello le corresponde sobre cada uno, pues este derecho está fundado en la misma naturaleza de la asociacion política, que no es otra cosa que el sentimiento que obliga á todo ser á cuidar de su propia conservacion; sentimiento que es tambien el motivo y objeto de toda corporacion, pues todas se fundan sobre el convenio tácito y recíproco de reunir en comun la totalidad de sus medios y fuerzas

para el sosten de la sociedad de que cada individuo es parte integrante. Defenderla es defenderse cada cual á sí mismo, á su familia, sus derechos y propiedades, cuya reunion forma la comunidad. Los hombres no deben considerarse solo como habitantes de las ciudades y campos, sino como miembros de una asociacion política, como ciudadanos; y como tales y parte integrante del cuerpo social, se deben á la defensa comun. El que rehusase cooperar á ella seria injusto, pues se negaria á soportar una de las cargas de la sociedad de cuyas ventajas participa, y culpable de mala fé, pues faltaria al cumplimiento de sus empeños con la sociedad de que hace parte.

Estos principios emanan de la naturaleza misma de las cosas, y solo la ignorancia ó el desprecio de la dignidad de los hombres los ha hecho desconocer: el temor de su aplicacion es la causa de que el despotismo, en cuantas partes tiene establecido su dominio, haya formado ejércitos de mercenarios, sacados por fuerza de las ciudades y campos, compuestos en gran parte de la hez de las poblaciones, de los hombres á quienes su mala conducta obliga á tomar este partido para substraerse á la miseria ó al freno de las leyes; y como el destino de estos ejércitos no es otro que el de sostener y satisfacer sus pasiones y su ambicion, el medio es conforme al objeto. En el

órden natural, la fuerza pública activa es la sociedad, la nacion que vela y se proteje á sí misma; es la parte joven de ella, que libre aun de los deberes matrimoniales, puede separarse de los hogares domésticos para dedicarse á la defensa comun. Por el contrario, en el despotismo, la fuerza pública es una porcion de habitantes, armados para oprimir ó invadir en beneficio de un dueño. En el órden natural cada cual toma parte á su turno en la defensa comun, á la que solo es llamado cuando se hace sentir la necesidad, por lo que la agricultura, la industria, el comercio, las ciencias y las artes, solo reciben un perjuicio débil y momentáneo como la causa que lo produce, es un deber que se cumple, no una profesion que se abraza; un servicio que se tributa á la patria, no una profesion que se crea. Pueblos que quereis ser y conservaros libres; sed vosotros vuestros propios defensores; pues desde el momento en que sufrais que el depósito sagrado de la defensa comun se confie á satélites mercenarios, desde el instante que los ciudanos renuncien á un deber que es una condicion espresa del contrato social, perdereis la libertad; ó no sereis dignos de ella (1).

---

(1) El peligro público y el patriotismo crearon en Francia sus primeros ejércitos, que se ilus-

La participacion en la comun defensa es una contribucion personal; y si el cumplimiento de este deber hace comprar con algunos años de fatigas, y àun de peligros, el reposo y seguridad de la vida entera, para el individuo y su familia, tambien abre á los hombres de valor la carrera de la gloria (2).

---

traron en veinte campañas. La requisicion se estableció en 1793, y la conscripcion en el año VI, 1797.

(2) Nadie duda que los mejores soldados son los que se arman voluntariamente por amor á la gloria, especialmente cuando este está excitado por el de la patria. Pero si el zelo y entusiasmo, que duran un cierto tiempo, pueden crear defensores, solo en los sostenidos esfuerzos de la ciudadanía para conservar su vigor político, podrán hallarse. Ademas, el alistamiento voluntario gira sobre una base incierta, que siempre deja la duda de si será ó no suficiente; y la especie de hombres que proporciona generalmente, es el desecho de la poblacion de las ciudades; es decir, hombres cuya constitucion física está comunmente alterada por los vicios, enervada por los placeres, y en manera alguna endurecidos en trabajos penosos, ni acostumbrados á la sobriedad. De aquí nace indudablemente la desercion, el hábito de la emigracion al extrangero, las pérdidas que esta causa á la poblacion, el embarazo de los hospitales militares y un espantoso vacío en los cuadros del ejér-

Como contribucion personal, solo puede tener efecto en razon de la edad y facultades físicas; dos razones naturales que hacen al individuo apto pará el servicio, ó le esceptúan de él.

Aunque el principio de distribucion de

---

cito. El sistema de la contribucion personal asegura, por el contrario, al ejército hombres de mejor constitucion y mucho menos expuestos á la desercion; facilita el rápido aumento de la fuerza pública en razon á la intensidad del peligro que pueda haber; infunde á los ciudadanos el sentimiento profundo de sus derechos, aumenta á un tiempo mismo la fuerza moral y física del estado, y en fin, es la garantia de la tranquilidad é independencia nacionales. El alistamiento del ejército no solo debe tener por objeto el reemplazo de las tropas en tiempo de paz, sino combinarse de modo que pueda aumentarse rápidamente en caso de guerra. Sin embargo no seria conveniente impedir de todo punto el alistamiento voluntario, no solo porque puede ser útil, sino porque seria injusto no ver en todos los que se alistasen, mas que desechos de la sociedad, ú hombres siempre dispuestos á venderse; y porque como, en una gran poblacion siempre existen individuos que por su caracter ó por los hábitos de su edad primera están destituidos de los recursos necesarios para la existencia, y cuyas pasiones excitadas por la necesidad podrian ser peligrosas para la sociedad, debe dejárseles un medio de cumplir sus deberes hácia ella.

la contribucion personal se establece naturalmente sobre la base proporcional de la poblacion, es facil conocer que tanto la equidad como el interés público, se oponen á la adopcion rigorosa de esta base como fundamental, pues es indispensable tener en consideracion muchas circunstancias, demasiado esenciales para desatendidas. Con efecto, las cualidades físicas que hacen al hombre propio para el servicio militar no son semejantes en todas partes, porque el clima obra sobre ellas realmente. En el norte de la Francia, por egemplo, el número de hombres que por su estatura y constitucion física son inhábiles para el servicio de las armas, solo asciende generalmente á un séptimo de la poblacion total, y en el mediodia llega su número á un quinto (1); las ciudades constituyen próximamente un quinto de la po-

---

(1) Antiguamente estaba calculado que la parte septentrional de la antigua Francia, cuya poblacion se creia ascender á catorce millones y medio de habitantes, contaba noventa mil hombres en el éjército; y que la parte meridional solo tenia treinta y siete mil, sobre una poblacion de diez millones; es decir, que el norte daba un soldado por cada ciento cuarenta y nueve habitantes, y el mediodia otro sobre cada doscientos setenta y nueve.

blacion general, y sin embargo contribuyeron con los dos tercios del alistamiento en las guerras de la revolucion. Si se consulta tambien la política, y seguramente debe ser consultada, se verá que la agricultura, industria, ciencias, artes, comercio y navegacion ocupan mayor porcion de la poblacion en una parte del territorio que en otra, y que si los alistamientos se repartiesen en proporcion rigorosa á la poblacion, agricultura, industria y comercio, las artes perderian en el mediodia brazos útilmente empleados en el bien público, y en el norte quedarian una multitud de hombres que pudieran llamarse mas bien á la defensa comun.

Estas consideraciones, fundadas en la experiencia y en los hechos, demuestran que si el conocimiento de los elementos de la distribucion es importante para los legisladores, no lo es menos para la administracion; porque no deben ver en ella una simple imposicion, sino la combinacion de todas estas circunstancias, que no permiten una exactitud escrupulosa, ni aun una rigorosa justicia.

Sin embargo todo esto solo debe entenderse en cuanto á la obligacion que cada cual tiene de servir á su turno en el ejército nacional, es decir, constituirse apto para desempeñar este servicio en caso de necesidad, porque si el peligro comun exije el empleo de la fuerza pública, el primero de los debe-

res es para todos la salud comun, que es la primera de las leyes.

Con arreglo á estos principios, todos los jóvenes ciudadanos al llegar á la edad que exige la ley, deben hacerse inscribir en el registro de la fuerza pública activa de su pueblo, ó la administracion debe inscribirlos de derecho, si descuidan el hacerlo: la inscripcion debe hacerse sin atender á la capacidad ó incapacidad del individuo, de la que solo debe juzgar una comision; y acreditado el número de los que deben concurrir á la contribucion personal, determinar la ley la cuota con que cada año debe contribuir cada poblacion, á fin de que todos se hallen ejercitados en el manejo de las armas y en estado de defenderse en caso de necesidad; y ultimamente, los jóvenes ciudadanos no se separan de sus familias y trabajos por largo tiempo, ni se acostumbran á mirar un deber como una profesion que pudieran abrazar.

Como consecuencia de la contribucion personal todo ciudadano se debe á la defensa comun, y seria contravenir á este principio admitir que consideraciones personales pudiesen legitimar la excepcion por el reemplazo: aunque la intencion de la ley no se encontrase violada en cuanto á que el número de hombres fuese igual al pedido y no exige determinadamente á tal ó cual ciudadano, lo quedaria en su espíritu, y permitir-

lo, seria contravenir á la igualdad. No hay duda en que la guerra no es el estado permanente de las sociedades, porque no es su estado natural, y que por consecuencia no siempre se hace sentir la necesidad de soldados; tampoco la hay en que por el contrario las ciencias, la agricultura, el comercio, la navegacion, las artes, los empleos públicos, son una necesidad constante y diaria de las naciones, con especialidad de las modernas, cuyas extensas poblaciones necesitan de diversos recursos para que cada cual pueda vivir segun sus gustos ó disposiciones naturales; pero habria inconvenientes en apartarse así del camino natural. Porque si el principio exige que cada ciudadano se constituya en aptitud de desempeñar el servicio militar, y que cada cual defienda con su persona á la sociedad de que es miembro, tambien quiere que esta obligacion no sea una carga para unos en provecho de otros, es decir, que la mayor ó menor fortuna haga ó no capaz del servicio personal: su consecuencia es, que la duracion de esta deuda del ciudadano sea corta para no perjudicar los intereses particulares. Así es como la intencion y el espíritu de la ley se siguen sin que sea preciso violarlos, y sobre todo, introducir el pernicioso espíritu de desigualdad, manantial emponzoñado de todos los males públicos. Un ciudadano no es mas que otro por-

que posea bienes. ¿Qué razon hay para conceder un privilegio á las riquezas, cuando tal vez el que careciese de medios para hacerse reemplazar en el servicio, es necesariamente útil en su profesion y á su familia, lo que muy frecuentemente no puede decirse de los que poseen caudal? ¿Dirémos que su persona le es menos apreciable porque está obligado á trabajar para vivir?

Partiendo del principio de que todos en razon á su edad forman parte de la fuerza activa, no hay exencion legítima. Si esta consecuencia parece rigorosa, al profundizarla se conoce que por rígida que sea una ley, cesa de serlo desde el momento que es general, porque solo las leyes de excepcion son necesariamente injustas, rigorosas y odiosas por consecuencia. Pero si la ley es justa, siendo general, tiene ademas sus límites naturales en la capacidad misma del individuo y en los auxilios que obtiene de él su familia para subsistir: en el primer caso, porque la constitucion física es una condicion necesaria para el servicio, y en el segundo, porque como la sociedad deberia quedar encargada de sostener la familia, su socorro jamás seria para un padre ó una madre doliente, para hermanos ó hermanas menores ó huérfanos, los de un hijo ó un hermano. Las leyes de la humanidad son superiores á todas la leyes, y su ejecucion el primero de los deberes: el que

se halla exceptuado por la naturaleza ó el deber filial, lo está por la ley.

Si toda idea de contribucion repugna á ciertos hombres, es porque no han formado un verdadero concepto de ellas, y sus pasiones ó el egoismo les obligan á reprobar las leyes que las ordenan y les enseñan el arte personal de eludirlas. Pero como toda pena debe derivarse de la naturaleza del delito, y aqui este consiste en la infamia, la infamia y la obligacion de servir por mas tiempo es el castigo que el legislador debe infligir á los hombres irreflexivos y egoistas que infringen esta ley, ó tratan de eludirla. ¡Qué vehículo es la infamia en manos de un legislador hábil para dirijir ú obligar!

Del contenido de este párrafo, en que se manifiesta el arreglo que las leyes imponen á la administracion, resulta la necesidad que esta tiene del conocimiento profundo de aquellos. ¿Cómo marchar con paso firme en medio de diversos senderos, sin esta guia? ¿Cómo recorrer la carrera administrativa, carrera inmensa, tan complicada y de tan vasta extension, sin obtener previamente la instruccion necesaria al hombre público? ¿Cómo, sin conocerlas bien, se han de llenar dignamente las funciones administrativas, que comprenden la universalidad de los individuos, y cuyas causas son una infinidad de puntos de contacto entre la sociedad y las

personas? ¿Creerá ninguno que pueda instruirse cuando, una vez llamado á la administracion, todos sus movimientos están consagrados al cuidado de los negocios públicos? ¿De qué modo podrá corresponder á la confianza de sus conciudadanos? ¡No se ejercen las artes mecánicas que carecen de consecuencia moral para los hombres, sin una prévia instruccion, y la administracion pública podrá desempeñarse sin los conocimientos únicos que debieran abrir la puerta á los destinos! Sin embargo, se encarga á uno de una parte de la autoridad pública: la tranquilidad de los ciudadanos dependerá de las decisiones que tome, y estas decisiones son de mayor importancia que las de los tribunales, porque deciden puntos de interés general (1). La seguridad, felicidad y salud del pueblo reposan en parte sobre el poder que ejerce, y que es la primera y mas preciosa rama del haz del poder público. La aplicacion necesita siempre de las luces de la teoria; y ¿no es la teoria quien prepara los medios de aplicacion, enseñando cuales son y dirijiendo su uso? Creer que es posible pasar sin la teoria en administracion, es privarse de los medios de

(1) Las leyes penales interesan al órden público, y los tribunales obran por él cuando las aplican.

saber y de obrar bien. "¿El arte mas difícil podrá ser el único que no necesite estudio?" decia Mirabeau. Ninguno se hace magistrado ejerciendo la magistratura, y la práctica de los negocios no puede suplir por la instruccion. El manejo de los negocios públicos exije una gran garantia de aquellos á quienes se confian, é importa mas á las naciones tener buenos administradores que buenos jueces; pues cuanto mas prudente, firme é ilustrada es la administracion, mejores se hacen los hombres; hay menos discordia entre ellos y menos delitos que castigar (1).

No hay duda en que la administracion no debe proceder en los asuntos de su atribucion sino en virtud de la ley; y aun en aquellas cosas que, en razon á necesidades permanentes ó instantáneas, puede parecer que está facultada para conducirse por con-

(1) La patria tiene tanta necesidad de administradores ilustrados como de buenos jueces; pero si se examina la diferente influencia que en la sociedad ejercen la administracion y la justicia, se verá que una sentencia injusta es un mal que puede repararse por otra, mientras que la ignorancia en administracion, ó una mala decision, es un mal público, que, aunque reparado, causa siempre un perjuicio que no puede serlo. Esto procede de que las relaciones de la administracion son con los ciudadanos y no con el ciudadano.

sideraciones políticas, segun la voluntad de las circunstancias ó la necesidad de los tiempos y lugares, le es preciso referir á ella sus procedimientos y decisiones, sin lo cual no seria el interés público quien mandase, sino el torbellino del momento, de las pasiones ó de las miras particulares. Es importante saber estas cosas: ¿pero cómo saberlas si se ignoran los principios fundamentales de la adminiscion y la forma en que es preciso conciliarlos con el interés público, interés que puede variar en los medios de satisfacerlo, sin dejar de ser siempre el mismo en cuanto al objeto de la comunidad? Suelen presentarse en el manejo de los negocios públicos circunstancias en que para el mismo interés comun es contraria ó impotente la ley que lo arregla, y sin embargo es preciso que el bien público no se comprometa por las propias leyes que lo garantizan. Asi es que el punto mas delicado de la administracion es comprender en qué casos y circunstancias puede por el bien mismo de la sociedad, suplir á la ley, ó apartarse, por decirlo asi, de los principios, y hasta qué punto, á fin de no violar el espíritu general de la legislacion, ni obrar en contra del interés comun ó la salud pública. Porque para no abusar de esta facultad no debe jamas olvidar la administracion, que aquel interés ó bien pueden solamente autorizar su uso, sin lo cual

se estableceria la arbitrariedad y con ella los abusos y vejaciones que engendra necesariamente. La ley solo debe mandar; este es un principio fundamental, y solo la ley puede hacer activa, firme, invariable y regular la fuerza administrativa y volverla sin cesar á la inmutabilidad de principios, garante de la confianza pública y de un maduro proceder, sin lo cual el magistrado es un agente ciego y no un funcionario ilustrado, un encargado, no un hombre público, un instrumento de partidos y facciones, no el ciudadano de todos, y mas bien un dueño que un padre. Por consiguiente, cuando por una evidente necesidad del interés comun la administracion se encuentre obligada á separarse un momento de la ley, debe hacerlo en el interés mismo de ella, y sus actos solo deben propender á confirmarla, aun en la misma derogacion que efectúa, porque las decisiones que toma y los actos que hace, interesan á una multitud de personas, é influyen sobre su libertad, su seguridad, sus propiedades y aun sobre su existencia misma.

El conocimiento de las leyes, es pues, indispensable á la administracion. Las funciones administrativas no son, como las del juez aplicar la ley á casos particulares, sino hacer observar las leyes de interés general por las personas. Para hacer ejecutar las leyes es preciso conocer, no solo su letra, sino su espíri-

tu, su voluntad moral, porque solo así puede hacerse una justa aplicacion de ellas y exigir su ejecucion: de otro modo, no se crea que se conocen las leyes. Es preciso penetrarse bien de la idea del legislador y saber cuales son los motivos que lo han dirigido en la composicion de las leyes, cuyo conocimiento es el único que demuestra su verdadero sentido, pues por él se penetra el espíritu, la intencion con que se hicieron. Si no se conoce bien el espíritu de la ley, se cae en el grave inconveniente de hacerles decir lo que no dicen y *vice versa*. Asi es como un magistrado poco instruido se hace injusto de buena fe, y por sus procedimientos se altera en los ciudadanos el respeto á las leyes, cuando estas son justas en sí mismas.

§ II. *Moral de la administracion.*

Definida en los párrafos anteriores la extension del dominio de las leyes, no trataremos en el presente de dependencias ó relaciones determinadas por ellas; su voluntad directa cesa en los particulares de que vamos á ocuparnos, aunque su espíritu preside siempre en ellos, pues siendo la intencion de la comunidad la conservacion, el órden y la dicha de la sociedad, esta intencion no deja de continuar y propender á su objeto, aunque las leyes no lo espliquen ni determinen expresamente. Voy á hablar de los deberes que

emanan de la naturaleza de la administracion, y al entrar en esta nueva carrera, un campo mas vasto, un horizonte mas dilatado se presenta á mi imaginacion. En él se ofrecen á la idea, los útiles designios, las bienhechoras meditaciones, los generosos pensamientos y la propension al bien, que dan á la administracion la preferencia sobre las leyes, presentándola bajo su aspecto mas importante y ventajoso, mas imperioso y dulce. En él, no todo es legal, pero todo es deber, obligacion, y en proporcion que la ley deja á la administracion en libertad, debe aumentarse la prudencia y sagacidad de sus procedimientos, para que nada haya en ellos de violento ni arbitrario y parezca todo resultado de la ley; porque en administracion ademas del conocimiento de las leyes y de su aplicacion, es preciso obtener el de cuanto puede interesar al hombre en sociedad, importar á su conservacion ó contribuir á su ventura, como los medios enseñados por la medicina ó por las artes rural y veterinaria: poseer en fin los conocimientos necesarios para apreciar el mérito y utilidad de las invenciones y descubrimientos que puedan servir á la humanidad. Estos conocimientos son extensos, pero el funcionario público debe tenerlos (1), y cualquiera que sea la naturale-

(1) Desde las mas elevadas concepciones de-

za de sus atribuciones, aspirar siempre á elevarse sobre el empleo que ejerce, para desempeñarlo bien. ¿No es la administracion la que enseña á impregnarse de los grandes intereses de la sociedad y manejarlos?

---

be el administrador descender hasta los mas menudos pormenores, ha dicho despues un escritor, y desde los mas minuciosos objetos, elevarse á los mas importantes resultados. Debe abrazar de una mirada todas las ruedas de la máquina, seguir todos sus movimientos, precipitar la accion de unas, moderar la de otras, y en una palabra, hacer de manera que todas las partes del todo estén sin cesar en armonía entre sí. A las disposiciones naturales debe reunir este tacto feliz, este discernimiento que solo puede producir una larga experiencia, esta ilustrada reflexion, esta paciencia laboriosa que sobrepujan todos los obstáculos. Del administrador público es de quien puede decirse, que cuanto mas sabe, mas le queda que saber: debe estudiar las costumbres, los usos de cada parte de su departamento, para disponer en unas, invitar y persuadir en otras; debe, en fin, ser el hombre de todas partes. Al considerar cuantos intereses descansan en la ilustrada justicia y la desinteresada imparcialidad de un administrador, de cuantos individuos puede labrar la felicidad ó la desgracia, no puede menos de experimentarse cierta inquietud, viendo cuan reducido es el número de hombres á quienes puede confiarse tan importante empleo.

No es suficiente que la administracion conozca las leyes y reglamentos de cuya ejecucion está encargada, ni que sepa cuanto prescriben y ordenan, para que instruida en este concepto de la extension de sus deberes y obligaciones, pueda por un momento creerse en estado de llenar dignamente las funciones importantes que le estan confiadas. El magistrado mismo, solo sería un hombre mas ó menos versado en el conocimiento de las leyes de su pais, pero no propiamente un administrador, pues no estan en el mismo caso el desempeño de la administracion y la administracion de la justicia. Si para un juez puede ser suficiente hallarse versado en el conocimiento de las leyes que debe aplicar, porque su ciencia consiste en este profundo conocimiento, este principio no puede regir respecto de la administracion, que no solo se halla encargada de la ejecucion de las leyes administrativas, sino tambien de cooperar á cuanto interesa á los hombres en sociedad, cuya atribucion emana de la ejecucion de las leyes, y forma una parte de ella. El juez, solo juez debe ser: todo lo demas es estraño á su ministerio. La administracion, por el contrario, es el hombre público dedicado al gobierno de la sociedad; á este gobierno que abraza todos los elementos de que se compone la institucion social, y sobre que reposan el orden é interés general.

Hay en efecto cosas que, sin ser el objeto especial de la administracion, aseguran, sin embargo, la fácil ejecucion y duracion de las leyes, y que al paso que toman su fuerza en las costumbres públicas, las fortifican y mejoran: su potencia estriba en las instituciones sociales, en la instruccion y en los progresos de las ciencias y artes usuales que cambian ó mejoran las opiniones y los hábitos. Las leyes serian con frecuencia impotentes y sin fuerza contra las pasiones, y las costumbres públicas carecerian de principios fijos de unidad, sin las instituciones que sirven para formar estas costumbres, sin la accion administrativa que debe impulsarlas hácia el interés bien entendido de la sociedad, y sin las cualidades que deben adornar á la administracion; pero rigiendo estas circunstancias, las costumbres públicas toman una gran fuerza en las leyes, y estas por su parte, les prestan su apoyo respetable.

Las costumbres públicas de todas las naciones, se componen de cuanto tiene relacion con las opiniones de los hombres acerca de lo que es justo y bueno, y dependen siempre del grado de su civilizacion, del espíritu de su legislacion y de la bondad y sabiduría de su administracion. La diferencia de la bondad relativa de las costumbres en cada pueblo, causa la que se nota en estos, aunque todos los hombres tienen ideas comunes de moral,

es decir, de justicia, probidad, y aversion á lo malo, porque estos sentimientos son en ellos mas bien efecto del instinto que del razonamiento; y las instituciones aunque propias al caracter y genio de la nacion para quien se fundaron, se amoldan á ellos. Es indispensable que las instituciones tengan un objeto moral independiente del político, por la influencia que ejercen en las costumbres públicas que mantienen y corrijen; y muy importante que las conserven si son buenas y las rectifiquen en cuanto se hallen viciadas; pero insensiblemente y sin violencia, pues es preciso no atacarlas de frente, en razon á que, siendo las costumbres la cosa á que los hombres tienen generalmente, mas apego, porque son propiamente sus hábitos y el resultado de sus opiniones y de su modo de juzgar lo que es bueno ó malo en sí, ó relativamente, arrostrarlas seria privarse á sí mismo del bien que pudiera conseguirse contemporizando y transigiendo con ellas.

Encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y bienes, de la moral pública, y de todo cuanto puede conservar la salud de los hombres y contribuir á su felicidad y á la mejora de su estado físico y moral, como tambien de cuanto tiende á dirigir la sociedad en la distribucion de auxilios y recompensas, y de contribuir al fomento de la agricultura, industria y comercio, la admi-

nistracion debe llevar sus cuidados y meditaciones mas allá de las funciones que le estan señaladas por las leyes, porque, es preciso repetirlo, no solo está encargada de su ejecucion material, sino tambien de todo lo que en las relaciones ó dependencias sociales constituye la moral de la institucion administrativa.

La administracion debe reunir á sus conocimientos positivos, que son las leyes, documentos sobre la higiene pública y las artes rural y veterinaria, puesto que la conservacion y existencia de los hombres estan confiadas á sus cuidados y que de estas ciencias aprovecha los descubrimientos y operaciones útiles á la sociedad, enriqueciéndose con sus luces para ilustrar sus procedimientos en muchos casos en que se versan la salud de los ciudadanos y la seguridad y riqueza públicas. Sin que sea preciso qué posea estas ciencias como los que consagran particularmente su vida á estudiarlas, no deben serle desconocidas las ventajas que pueden resultar de su aplicacion á las necesidades de la sociedad. En proporcion que se halle en estado de juzgar por sí misma y apreciar los consejos y opiniones de los demas, serán mas razonables sus decisiones en estas materias y por consecuencia mas útiles. Solo poseyendo documentos exactos sobre ellas, será verdaderamente el gobierno de la comunidad.

Por otra parte, cada cual de estos conocimientos es interesante por sí mismo. Aunque es cierto que el talento del hombre no puede abrazarlo todo, que la vida es demasiado corta para poder adquirir todos los conocimientos, y que aun la reunion de gran número de ellos impediria la sagacidad y profundidad, siempre es evidente que no debe descuidarse ningun estudio que sea necesario para el de la ciencia que nos ocupa particularmente, máxime cuando este estudio constituye una parte de sus deberes. Cuando se examina la influencia que puede tener esta instruccion en la prosperidad del pais y en la felicidad de sus habitantes, en razon á que conduce al conocimiento de las causas y medios de aumentar en cada localidad la poblacion, cultura, industria, comercio é instruccion, que son las verdaderas señales que demuestran el estado positivo de una nacion y de su prosperidad pública, se vé que todo cuanto pueda ilustrar estas importantes materias debe ser el objeto principal de las investigaciones continuas de la administracion, que su estudio es un deber sagrado para ella, y que le es preciso inquirir con la mas minuciosa atencion todo cuanto pueda contribuir al aumento de la poblacion, cultura, industria, comercio é instruccion, llevar de todo un registro exacto en cada año y comparar cierto número de ellos

entre sí, para ver por un término medio, los progresos que se han hecho, ó conocer las causas que los han impedido, y poder apreciarlas y aplicarles el oportuno remedio.

La totalidad de estas cosas es lo que yo llamo moral de la administracion: principio á tratar de ellas por la instruccion, porque siendo la primera necesidad de las sociedades y de cada hombre, debe ser el primer objeto que ocupe aquí nuestra imaginacion.

I. *Instruccion.*

Como primera necesidad del hombre en sociedad, fruto del estado social; beneficio de la reunion de los hombres en comunidad, deber del legislador y de la autoridad ejecutiva; *la instruccion*, sin la cual no puede haber libertad social ni moralidad doméstica, se presenta en apoyo de la igualdad y libertad, cuyo sosten y salvaguardia es, como tambien una de las mas poderosas garantias políticas. Por esta razon se debe á todos los hombres, cualesquiera que sea su condicion en la sociedad, y aun cuando no pueda ser igual para todos; porque hay una instruccion primaria que todos indistintamente deben tener, y cuya falta es un delito público y un gran mal particular. ¿Qué podrá esperarse de hombres que solo tienen de tales la organizacion física y que, menos

que los brutos en razon á su falta de instruccion, reunen á todas las impresiones estrañas que reciben la muerte de la inteligencia? Escitados por el ejemplo de los otros, pero retenidos por su ignorancia, se hallan en continuo combate consigo mismos, divididos entre la voluntad de hacer y la impotencia de ejecutar. No hay que pensar en felicidad social ni doméstica, sin instruccion en todos los miembros de la sociedad: todo pueblo en quien la instruccion no sea la salvaguardia de las leyes y el primer elemento político, no es mas que una sociedad de esclavos; y en ello se fundaba Mirabeau para decir. "El hombre en esclavitud no puede «tener vicios ni virtudes, pero tampoco tie«ne necesidad de unos ni de otras. Las luces «agravarian su situacion y las virtudes esta«rian fuera de su lugar. Pero bajo el régi«men de la libertad se ensanchan sus rela«ciones, todos sus movimientos toman una «singular actividad, sus pasiones adquieren «una energía que reclama direccion, y de«saparece el letargo y la paz de muerte que «nos representan los grandes imperios bajo «la imágen de vastos sepulcros. Los pueblos «libres viven y se mueven, y es preciso que «aprendan á servirse de las fuerzas cuyo uso «han recobrado. La ciencia de la libertad no «es tan simple como puede parecerlo á prime«ra vista; su estudio exige reflexiones, su

«práctica precauciones anteriores, su con-«servacion máximas templadas y reglas in-«violables mas severas que los caprichos mis-«mos del despotismo. Esta ciencia se halla «íntimamente ligada á todas las grandes em-«presas del talento y á la perfeccion de to-«dos los ramos de la moral. Por consiguien-«te, solo de una buena educacion pública «puede esperarse este complemento de rege-«neracion, que cimentará la felicidad del «pueblo sobre sus virtudes y estas sobre su «ilustracion."

Insuficiente seria que la constitucion respetase la libertad de la prensa y aun la consagrase como principio, si el comun de los ciudadanos carecia de instruccion, pues entonces solo seria el privilegio de algunos y no un derecho de todos: seria conceder la facultad de obrar, dejando al mismo tiempo en la impotencia de proceder por falta de medios. En efecto, si fuera posible que esto sucediera, ¿qué importaria que el pais gozase de leyes sabias, fuese abundante en productos de su territorio y rico por su industria y comercio, si la institucion no difundia tambien sus beneficios sobre todos indistintamente? El hombre no es apreciable si no en proporcion á la razon que lo ilustra, ni moralmente bueno si no en tanto que hace uso de su razon; pero esta, sin la instruccion, le es una facultad inutil. La instruc-

cion es quien desarrolla en él las preciosas cualidades que lo constituyen el primero de los seres y quien despejando su inteligencia le permite conocer las relaciones que existen entre él, sus semejantes y las cosas. Entonces es cuando sabe lo que es justo é injusto y cuando el amor á lo hermoso y á lo bueno dirige sus apetitos, sus gustos, sus inclinaciones y sus afectos.

¿Quién podrá poner en duda los beneficios de la instruccion, y como desconocer que los trabajos del talento influyen sobre los destinos de los hombres? El legislador que se penetre de lo augusto de su mision considerará la instruccion como la primera de las cosas que debe arreglar y como su principal deber el difundirla. Para que los hombres no sean esclavos, es decir, rebaños humanos, es preciso que todos reciban la instruccion primaria, cuya falta es mortal y degrada al hombre al igual de los animales domésticos. La constitucion ó ley fundamental deben ordenar la instruccion de todos los niños y forzar en este punto la negligencia de sus familias, pues esta es una de las cosas en que la sociedad está autorizada para obligar la libertad del hombre. No hay individuo bien sea agricultor, artesano ó jornalero, que para el comercio de la vida no necesite saber su idioma, leer, escribir, calcular, tener conocimiento de los principios morales

y de derecho natural, de las principales leyes, de la historia y geografía del pais, y nociones de física y química. Aquellos á quienes sus familias pueda dar mas extensa instruccion, no deben inquietarse por este señalamiento, pues su cariño ó su vanidad se la proporcionarán sin la intervencion de los magistrados: en cuanto á los que sus disposiciones naturales conducen á entregarse á las ciencias y artes y á ilustrarse por ellas algun dia, su vocacion les hará consagrar á ellas aunque sus familias carezcan de medios al efecto.

Para todo esto no hay necesidad de esos establecimientos conocidos con los nombres de universidades, colegios, academias y liceos, que concentran la instruccion para facilitar mejor á los gobiernos dirigirla segun sus ideas, pues de esta influencia debe huir, sobre todo, el legislador. Todo debe ser libre en un pueblo que lo es, especialmente cuanto concierne al desarrollo de la inteligencia en los ciudadanos. Pero existe una magistratura natural de la instruccion pública, un *instituto de ciencias y artes*, punto céntrico de que deben partir el movimiento y su direccion, pero siempre libre en su accion, pues la sociedad solo debe proteger á la instruccion, es decir, que las leyes no deben hacer mas que sostener su libertad. El objeto de la instruccion es formar hombres, y el único medio de conseguirlo dejarla

bajo la influencia de la opinion pública y sometida á la accion de las luces de la época, para la cual es precisa la libertad mas absoluta. Mirabeau dijo: "en una sociedad bien «ordenada todo invita á los hombres á culti«var sus disposiciones naturales: sin necesidad «de mezclarse en ella será buena la educa«cion, y tanto mejor cuanto mas se confie á «la industria de los maestros y á la emula«cion de los discípulos."

La asamblea constituyente se penetró en parte de estas verdades, pero á la convencion nacional se debió su aplicacion á la práctica. Creó en 1792 escuelas primarias comunes á todos, y ordenó que á la salida de ellas aprendiesen los jóvenes una ciencia, arte ú oficio útil á la sociedad, si no se ocupaban del cultivo de la tierra: la constitucion del año III hizo de ello una obligacion para ser ciudadano. Estas leyes fueron sábias, y las que ordenaron el establecimiento de una escuela normal para formar profesores (1) y el de

(1) La existencia de esta escuela, establecida para uniformar la instruccion, y compuesta de hombres célebres por su sabiduria y escritos, y recomendables por su filosofia, tales como *Lagrange*, *La Place*, *Berthollet*, *Monge*, *Daubenton*, *Thouin*, *Haüy*, *Volney y Garat*, nombres queridos de las ciencias y cuya reunion presagiaba tan-

maestros de lengua francesa en los pueblos donde se hablaban dialectos provinciales ó idiomas extrangeros, fueron políticas, pues estas escuelas debian ejercer grande influencia en las costumbres de la nacion y en su unidad social. La Convencion es, de nuestros legisladores, la que mas ha hecho en favor de la perfeccion de los conocimientos humanos: ella sola concibió grandes y generosas ideas sobre los establecimientos propios para enseñarlas y propagarlas. Se le debe el instituto de Francia, la escuela politécnica, las de servicios públicos, la escuela y conservatorio de artes y oficios, el conservatorio de música y muchas cátedras de enseñanza.

La constitucion debe disponer el establecimiento en todos los pueblos, de escuelas donde se dé gratuitamente á todos los niños la instruccion primaria, cuya instruccion debe ser á un mismo tiempo moral, cívica y gimnástica (1). Los ciudadanos y los pue-

---

tas ventajas para la nacion, solo duró, desgraciadamente, algunos meses. Bernardin de Saint Pierre, Sicard, La Harpe, Buache y Mentelli, eran tambien profesores de ella, con los que se completaban los catorce cursos que la escuela normal abrazaba.

(1) La gimnástica es parte de la educacion física, y fue usada como tal por los antiguos.

blos podrán establecer escuelas para una enseñanza mas extensa, asi como para las demas partes de los conocimientos humanos, ciencias y artes. Todo, hasta el método de enseñanza, debe ser libre y quedar enteramente abandonado á la industria particular: lo único que la ley debe prohibir es el pupilage, pues ademas de que es bueno que los jóvenes esten bajo la vigilancia continua de su familia y los padres encargados de la educacion de sus hijos, las costumbres y la moralidad pública ganarán mucho en ella. Las atribuciones del instituto deben limitarse á la impulsion, y á hacer conocer anualmente á la legislatura el estado de la enseñanza, y los estímulos que conceptúe conveniente aplicar á la instruccion pública.

Sin embargo, deben abrirse gratuitamente, á costa de la nacion, una escuela normal, otra politécnica, otra de servicios públicos y una de las artes y oficios, pintura, escultura, arquitectura y música, asi como cátedras de medicina, política, legislacion, moral, ciencias físicas y matemáticas é idiomas extrangeros, cuyas escuelas-modelos serán el regulador de la enseñanza particular por la tendencia natural que tiene el hombre á imitar todo lo que vé honrado con la consideracion pública. Asi es como, sin que la ley intervenga directamente, se puede establecer una uniformidad y emulacion que

cedan en beneficio del desarrollo de la inteligencia.

Pero hay dos artes que son parte natural de la instruccion primaria, el dibujo y la música: el dibujo, porque perfecciona en el hombre el sentido de la vista, de que tanta necesidad tiene, y porque se aplica á la teoría y práctica de toda industria manual. La música es de todas las artes la que mas rápida y poderosamente obra sobre el hombre y sobre los hombres reunidos, y por consecuencia es la mas inmediatamente propia para causar sensaciones, conmover y excitar. Por esta causa los griegos, que habian calculado el efecto de las impresiones recibidas en comun, y tenido el talento de aprovecharlas, hicieron entrar la música en parte con la educacion, como medio de dirigir los ánimos. Cuando nos admiramos de lo que nos dice la historia sobre este punto, parece que no tenemos los mismos órganos que en otro tiempo, ó que habemos olvidado lo que algunos pueblos, y nosotros mismos debemos á nuestros cantares de las guerras de la libertad. La Convencion, que frecuentemente hizo muy buenas y muy grandes cosas, reconoció todas las ventajas de la música en la educacion: quiso hacerla entrar en ella, y creando un conservatorio de música, reunirla á nuestras instituciones y hacerla nacional.

La accion administrativa sobre las perso-

nas, consideradas en el acto de recibir de la sociedad el beneficio de la instruccion primaria, es directa en cuanto á ésta, como indispensable á todos (1), é indirecta por lo respectivo á las escuelas instituidas para formar ciudadanos aptos para las ciencias, artes ó servicio público. De este modo abraza su accion los dos extremos de los conocimientos humanos, y las dos mas preciosas partes de la instruccion pública (2); pero solo en el concepto de vigilancia, porque la enseñanza

---

(1) La administracion debe hacer instruir, no solo á los niños abandonados, sino á todo los que por haber nacido en las clases menesterosas de la sociedad no pueden recibir de sus familias el beneficio de la instruccion.

(1) Algun dia será para la Francia uno de los grandes beneficios de su revolucion el establecimiento de escuelas primarias en todas las poblaciones; y á este beneficio, tan ventajoso para los habitántes de los campos y la clase manufactora de las ciudades, se deberá que la mas numerosa parte de una nacion tan ingeniosa é ilustrada, á quien los productos de su ingenio han colocado en el primer rango de las naciones civilizadas, salga de la ignorancia en que se halla, tan degradante para la especie humana, y tan perjudicial al desarrollo de sus facultades como al manejo de los intereses particulares de los individuos.

es un ejercicio libre de la industria del hombre.

Aunque la instruccion que se facilita en las escuelas primarias está limitada en su objeto, la administracion puede aun servir al pais cuidando de que sea conforme al desarrollo de la razon. Si no abraza los profundos ó extensos conocimientos aplicables á las necesidades de la sociedad, si tiene mas relacion con el interés particular del individuo, al menos, si se la dirige bien, puede formar hombres apreciables y bastante instruidos para conducirse por sí mismos. El desarrollo de la razon, no tanto pende de la bondad ó extension de la enseñanza, como de la clase de conocimientos que se enseñan; porque las primeras impresiones siempre se conservan, y la generalidad de los hombres no puede dedicarse á adquirir los conocimientos elevados y profundos que tarde ó temprano rectifican los vicios ó preocupaciones de la primera educacion y dan al hombre ya formado distinta direccion de la que ordinariamente recibe en su infancia. Ademas, ninguna moralidad existe en el hombre sin instruccion, pues no hay que esperarla cuando el juicio está mudo y la razon obscurecida; y solo el hombre ilustrado puede dar moralidad á sus pensamientos y acciones, porque tiene rectitud en sus ideas. Lo que es de suma importancia para la clase desgraciada que se halla

abandonada á la pública solicitud, es ponerse en estado de ganar su vida, velar por sí misma en sus intereses y sobre todo contraer desde luego el hábito del trabajo, este hábito, único que puede dar una direccion ventajosa á sus gustos, inclinaciones y pasiones.

Aunque, tanto los niños criados á expensas de la comunidad como los pertenecientes á familias menesterosas, deben ser instruidos; aunque, por consecuencia, se hace indispensable instituir en favor de unos y otros escuelas gratuitas, ó á un precio muy moderado, donde se les enseñe lo que no deben ignorar para su propio uso, y aunque el pupilaje debe ser desconocido, sin embargo hay que hacer una diferencia entre ambos sexos.

Los muchachos deben aprender en comun en razon á su sexo, pues obligados á vivir un dia en relaciones continuas entre sí, es preciso que se acostumbren á ello desde luego. Por el contrario, el destino de las mugeres en el órden natural y social es diferente del de los hombres, pues cualquiera que sea su posicion en la vida y el lugar que deban ocupar en la sociedad algun dia, su condicion en ella no es de parecer en público, ejercer magistraturas, desempeñar empleos civiles, sentarse en las asambleas, velar armadas en la defensa comun, marchar

contra el enemigo, cultivar las artes y profesiones mecánicas, ni hacer trabajos que no sean de su casa; sino dedicarse al gobierno y economía de ella y vivir en el centro de su familia, porque solo así son acreedoras á la estimacion. Como su educacion se compone toda de deberes caseros, su instruccion debe ser conforme al objeto, y deben recibirla en la casa paterna, pues es la única que les conviene, porque tiene la ventaja de acostumbrarlas desde la infancia á los cuidados y pormenores de la economía doméstica, y darles el espíritu de modestia, paciencia y arreglo, y la dulzura de carácter, que son el principio de todas sus cualidades y el fundamento de su felicidad. No es esto decir que una joven no deba saber mas que lo respectivo al cuidado y gobierno de su casa; al contrario; puesto que las mugeres son esta preciosa parte del género humano que nos ayuda á soportar los males de la vida y embellecer nuestra existencia, no deben carecer de instruccion como si fueran simples instrumentos, útiles solo para perpetuar la especie, satisfacer á las necesidades interiores de nuestras casas y preparar nuestros alimentos. La muger tiene un destino mas noble en el órden de la naturaleza y de la sociedad: compañera del hombre, destinada con él á perpetuar la especie, su union los constituye dos seres inseparables. Todo les es comun en la

vida; su existencia está unida en cierto modo; nada de lo que él uno experimenta, sea contento ó pena, placer ó pesadumbre, puede ser estraño para el otro; con la diferencia de que, aunque la muger es naturalmente mas debil, mas sensible por organizacion, y por temperamento mas dispuesta á afectarse, es sin embargo la que mas se decide, quien muestra mas valor en las enfermedades, desgracias y males que le son personales ó hieren al hombre á quien está unida, quien mejor soporta los disgustos anexos á los achaques, y cuyos cuidados son mas atentos, mas constantes y hasta mas obstinados. Nada la desanima; siempre oficiosa, parece que su valor y paciencia se aumentan en proporcion de los trabajos que se toma y los cuidados que prodiga, y en este concepto suple lo que la naturaleza le ha negado de fuerza física, con la constancia, sagacidad, profundidad y penetracion de sus concepciones mentales. Condenada á continuos achaques y siempre en peligro de enfermedad, está dotada de un valor paciente de que el hombre no es susceptible y mucho menos capaz. Desde el momento de la concepcion hasta el del parto, ¡cuánto tiene que padecer, cuántos disgustos que soportar, cuántas privaciones que imponerse! ¡Cuántas penas físicas y morales que sufrir! Siempre incierta de si verá concluir el dia que vé nacer, para dar

una vida, tiene por nueve meses la suya en continuo peligro. El momento mismo de su alumbramiento está rodeado de los mas agudos dolores, y algunas veces es su existencia el precio de la que dá á su hijo. Y aun despues, durante su cria y primeros años de su infancia, ¡cuántos trabajos y cuidados la cercan! Es preciso que reciba una instruccion conveniente, pues debe pasar sus dias á nuestro lado y está destinada á formar el encanto de nuestra existencia, como puede ser su tormento y su fastidio. Nada mas triste que el no ver en la compañera de nuestra vida una amiga y una consejera, y, por el contrario, nada mas dulce para un esposo que encontrar en su muger la amiga que compadece sus penas ó participa de sus placeres, haciéndolo con aquella delicadeza, aquella solicitud, aquel abandono, aquella oportunidad, aquel agrado escrupuloso, minucioso y aun inquieto, que duplican el valor de los consuelos y de los placeres, y que solo las mugeres conocen. Despues de la salud, un amigo es, sin duda, el mas precioso de los bienes; pero encontrar este amigo en la esposa propia, es un bien mas precioso aun: para conseguirlo es preciso se halle en estado de corresponder á la confianza de su esposo, apreciar sus secretos, darle el consejo de que pueda necesitar, consolarlo en sus disgustos, sostenerlo cuando se deja

abatir y reanimar su valor con su propio ejemplo. ¿Y quién la podrá hacer tal? Una instruccion proporcionada al destino que debe llenar, y esta no puede ser otra que la que adquiera por el ejemplo mismo de la casa paterna: ¿dónde podria aprender estas cosas y la regla de estos deberes, sino á la vista de una madre?

La instruccion que faciliten las escuelas primarias debe comprender el conocimiento del idioma, escritura, cálculo y moral, derechos y deberes sociales, elementos de física, química y dibujo; cuya instruccion, comun á ambos sexos, debe comprender ademas, para las jovenes, la enseñanza de las diversas labores de aguja; nuevo motivo para hacer preferible, en cuanto á ellas, que sea en las casas mismas de las personas á quienes estan confiadas, donde reciban esta instruccion. Las madres de familia, á quienes mediante una retribucion se puede encargar la educacion de las niñas abandonadas ó de familias pobres, ¿no estarán bastante instruidas de cuanto es preciso sepa una joven, puesto que de nadie se valen para hacerlo? De este modo aprenden todo lo perteneciente al cuidado y economía de una casa y se forman para ser ellas mismas algun dia madres de familia, único destino que les conviene, y á todas las mugeres en general.

Los conocimientos que proporcionan las

escuelas primarias son limitados, sin duda; pero si la enseñanza está confiada á sugetos que los posean bien; resultará siempre un gran beneficio para los jóvenes que las frecuenten (1). Conocer el idioma es sobremanera importante, porque no hay persona, cualquiera que sea su condicion, para quien no sea verdaderamente vergonzoso no hablar y escribir correctamente la lengua de su pais. Toda nacion extensa, y las europeas se en-

---

(1) Despues de la publicacion de este tratado se ha naturalizado en casi todos los paises el sistema de enseñanza mútua, cuya invencion se debe á un francés, y que, lo mismo que la vacuna que nos dió á conocer el filántropo La Rochefoucauld, es un beneficio para la humanidad y un poderoso medio de difundir y facilitar la instruccion. Herbault, su autor, la aplicó en 1747 á una escuela de trescientos niños confiada á su cuidado en el hospicio de la Piedad de París. En 1780 organizó en Vincennes Mr. Paulet una escuela de doscientos discípulos dirigida por el método de la enseñanza mútua. El abate Gaultier estableció otra en Londres en 1792 y 93 bajo los mismos principios, y despues de estos ejemplos y de los escritos de los franceses, fue cuando el inglés Bell publicó en 1797 su *Ensayo de educacion*, é introdujo el primero en Inglaterra el método de enseñanza mútua. El inglés Lancaster encontró en las obras francesas y en las de su compatriota Bell los elementos de que hizo uso en 1801.

cuentran en este caso, no son mas que la reunion de muchos pueblos, donde, por consecuencia, se usan dialectos locales y acentos particulares; pero en toda nacion celosa de su dignidad deben perderse semejantes dialectos, y hablarse el idioma nacional, no solo generalmente, sino con pureza, (1) siendo un deber de la administracion no permitir para el desempeño de las escuelas primarias sino maestros que hablen con pureza el idioma y tengan un buen método de enseñanza.

¿Pero por qué no han de reunir los maestros al conocimiento del idioma y demás que queda expresado, algunas nociones de las leyes mas usuales? El hombre, cualquiera que sea su condicion en la sociedad ¿no pertenece á una familia como esposo ó como padre, como pariente ó deudo, ó como vecino por la habitacion? ¿y estas relaciones no son las que constituyen los derechos civiles, comunes á todos? ¿no ejerce un arte, profesion ó industria? ¿no tiene que dirigir sus negocios de modo que no sea víctima de su bue-

(1) La lengua francesa se ha hecho universal en Europa, como ya era el mas bello de los idiomas europeos, y sin embargo no se habla con pureza en todos los departamentos de la misma Francia.

na fé ó de su ignorancia? ¿sus relaciones con la comunidad no le ponen en contacto continuo con sus conciudadanos? ¿Cómo sabrá de qué modo le corresponde hacerse administrar justicia en su persona ó bienes, y la forma en que la ley le permite disponer de su propiedad, si ignora las leyes que las garantizan? ¡La ignorancia en este particular no cubre de luto frecuentemente las familias arruinándolas con pleitos? El conocimiento de los derechos conduce al de los deberes y hace adquirir el convencimiento de lo que es justo y la seguridad de lo que es bueno. Ademas, las leyes son la moral escrita de los pueblos, y cuando el ciudadano está instruido en las de su pais, es mas adicto á ellas y las respeta mas.

La administracion debe visitar en épocas frecuentes é indeterminadas las escuelas y casas para convencerse de si los institutores cuidan bien á los niños; si se tienen con su salud los cuidados que exije la tierna edad, si el alimento es bueno, sano y suficiente, si el método de disciplina interior no contiene nada que propenda á envilecer y degradar el caracter; y en fin, si los estudios estan arreglados y combinados de un modo propio para desarrollar, lo mas dichosamente posible, las cualidades físicas y morales.

La relacion que la administracion tiene con la parte de instruccion pública que com-

prende las academias especiales instituidas para la enseñanza particular de una ciencia, artes de imitacion ó manuales, ó alguna de los aplicables al servicio público (1), consiste en la proteccion y la policía. Mas aunque la accion administrativa esté limitada á esta policía y proteccion, ¡cuán grande es sin embargo, la influencia que ejerce por la opinion, las recompensas y la proteccion misma! No le está confiada la enseñanza, pero ella es quien anima los esfuerzos y los sucesos, quien ayuda los trabajos, y propaga los frutos que recoge para el bien de la sociedad.

Esta reaccion natural de la administracion y la instruccion, es la que diariamente aumenta las ventajas de esta, y de ella resultan la prosperidad y gloria comunes.

---

(1) Como lo son en Francia la escuela politécnica, destinada á formar discípulos para el servicio de la artillería, ingenieros de mar y tierra, navegacion, puentes y calzadas, minas y topografia; la de artes y oficios, cuyo objeto es formar herreros, carpinteros, ebanistas &c., y las veterinarias, destinadas á la enseñanza de la anatomía de los animales que sirven para la agricultura, de la educacion y enfermedades del caballo, mulo y asno, de las de las bestias de cuernos y lanares, de la farmacia, materia médica y botánica, y de forjar herraduras y efectuar las operaciones de los pies en los animales.

Como el *instituto*, tal como yo lo concibo con relacion al estudio de los conocimientos humanos, es por sí mismo un orden de su clasificacion, resulta que se constituye en motor natural del impulso que recibe la inteligencia. Un instituto es el órgano necesario que comunica la instruccion á la sociedad entera, elabora las luces que los sabios y filósofos tributan á la masa comun y las difunde despues. Asi es que, por su naturaleza, es el magistrado moral que su misma existencia indica al legislador, para la instruccion, las ciencias y las artes. Pero en nada debe semejarse á esas universidades, instrumentos del despotismo de los reyes para hacerlo depender todo de su persona y someter á su yugo hasta la inteligencia del hombre. Todo debe ser libre en un pueblo que lo es. A este senado científico corresponde la direccion de las cosas pertenecientes al dominio de la inteligencia, porque es una de las grandes magistraturas de la nacion. Sin embargo de que el establecimiento del instituto de Francia no tiene toda la extension que debiera (1) como su institucion y organiza-

(1) Como lo concibió la comision de constitucion en su informe á la asamblea constituyente sobre *instruccion pública*. Este celebre informe, monumento de filosofía, es, con el bello trabajo de

cion atestiguan un gran pensamiento en el legislador, y son un ejemplo de lo que digo, copiaré aqui la ley de su creacion.

"El instituto nacional de ciencias y artes «pertenece á toda la nacion: está establecido «en París, y su objeto es, 1.º perfeccionar «las ciencias y artes por investigaciones con«tinuas, publicacion de descubrimientos y «correspondencia con las sociedades sabias y «extrangeras; 2.º continuar, con arreglo á las «leyes y á los decretos del directorio ejecuti«vo, los trabajos científicos y literarios cuyo «objeto sea la utilidad general y la gloria de «la república. Se compone de miembros re«sidentes en París é igual número de asocia«dos esparcidos en las diferentes partes de la «república, y ademas de sabios extrangeros «en número de veinte y cuatro, ocho por ca«da una de las tres clases. Se divide en tres «clases y cada una de ellas en muchas sec«ciones. Primera clase: *ciencias físicas y*

Mirabeau, el mas hermoso y completo tratado que en ningun idioma se haya escrito sobre esta importante materia. Son documentos preciosos para el legislador penetrado de la altura de su mision, y testimonios honrosos del espíritu y solicitud de la asamblea constituyente en sus inmortales trabajos que abrazaban la sociedad en cada parte de su conjunto.

«*matemáticas*; comprende las matemáticas, «artes mecánicas, astronomía, física esperimen-«tal, química, historia natural y mineralogia, «botánica y física vegetal, anatomía y zoolo-«gia, medicina y cirujía, economía rural y «artes veterinarias. Cada cual de las seccio-«nes de esta primera clase, se compone de «seis miembros en París y seis asociados en los «departamentos. Segunda clase: *ciencias mo-«rales y políticas*; comprende el analisis de «las sensaciones y de las ideas, moral; ciencia «social y legislacion, economía política, his-«toria y geografía. Cada cual de estas seccio-«nes de la segunda clase, se compone de seis «miembros en París y seis asociados en los «departamentos. Tercera clase: *literatura y «bellas artes*; comprende la gramática, len-«guas antiguas, poesía, antigüedades y mo-«numentos, pintura, escultura, arquitectu-«ra, música y declamacion. Cada cual de es-«tas secciones de la tercera clase, se compo-«ne de seis miembros en París y seis asocia-«dos en los departamentos. Cada clase del «instituto tiene un local donde se reune par-«ticularmente. Ningun miembro puede per-«tenecer á dos clases diferentes, pero puede «asistir á las sesiones y concurrir á los tra-«bajos de otra. Cada clase de instituto publi-«ca anualmente sus descubrimientos y tra-«bajos. El instituto nacional celebrará cuatro «sesiones públicas cada año á las que asisti-

«rán reunidas las tres clases. Dará cuenta «anualmente al cuerpo legislativo de los pro«gresos de las ciencias y trabajos de cada una «de dichas clases. Publicará tambien anual«mente, y á una época fija, programas de los «premios que cada clase deberá distribuir. «El cuerpo legislativo, en vista del estado que «le presentará el directorio ejecutivo, fijará «anualmente una suma para el sosten y tra«bajos del instituto nacional de ciencias y ar«tes (1). Los nombramientos para las plazas «vacantes se hará por el instituto en virtud «de una propuesta de tres individuos al me«nos que formará la clase en que haya vaca«do la plaza; sucediendo lo mismo en cuan«to al nombramiento de asociados sean fran«ceses ó extrangeros. Cada clase del instituto «tendrá en su local una coleccion de pro«ductos de la naturaleza y de las artes, como «tambien una biblioteca relativa á las cien«cias ó artes de que se ocupa. Los regla«mentos relativos á la celebracion de las se«siones y á los trabajos del instituto, se«rán redactados por el mismo y presentados «al cuerpo legislativo, quien lo examina«rá en la misma forma que todas las pro-

(1) Esto se resiente de las falsas ideas de gobierno que hacen intervenir á este en todo lo que no debiera conocer nunca.

«posiciones que deben convertirse en le-
«yes.» (2)

Un instituto de ciencias y artes es mas bien una magistratura moral que política; pues si se perdiese de vista que este establecimiento solo tiene por objeto la moral y el ejemplo, se convertiria en una institucion monárquica, semejante á las universidades academias y otras establecidas por los reyes; y no solo se contravendria á un principio de derecho natural, que es la libertad, y la li-

---

(1) Año IV de la república. Esta ley de la Convencion reemplazó á las cuatro academias que existian antes de la revolucion; la academia francesa, la de inscripciones y bellas letras, la de ciencias, y la de pintura, escultura y arquitectura, separadas é independientes unas de otras, por un *instituto* que formando un solo cuerpo abrazaba en su principio de *unidad* todas las ramas madres del haz de los conocimientos humanos y cuyo establecimiento se apropiaba al desarrollo de las luces y al estado en que se hallaban por la revolucion. En el año XI se cambiaron las divisiones del instituto, sin necesidad ni motivo que pudiese justificar semejante mudanza. Su descomposicion y recomposicion en cuatro clases, restituyó las antiguas academias bajo las denominaciones de clase de *ciencias matemáticas* y *físicas*, clase de *literatura francesa*, clase de *historia* y *literatura antigua*, y clase de *bellas artes*. El instituto perdió desde entonces el carácter de homogeneidad que

bertad en las cosas en que mas completamente debe gozarse como son el uso de las facultades intelectuales y la enseñanza, sino que se desnaturalizaria el objeto y fin de la institucion. El instituto pues, no debe ser mas que un modelo y ejemplo para las academias; un punto céntrico para todo lo relativo á los trabajos de la inteligencia, una direccion para la instruccion pública, una impulsion moral.

Ademas de los trabajos propios de la na-

---

podia y debia dirigirlo en sus trabajos y contraer el objeto de estos á un resultado comun. El designio filosófico de la Convencion en el establecimiento del instituto habia ejercido grande influencia en el progreso de los conocimientos, que en su organizacion hallaban las relaciones necesarias: indicaba algunas ciencias no conocidas ó cultivadas, y sus bases rectificaban el orden establecido por los enciclopedistas, ofreciendo otro, al menos métodico, de conocimientos; orden que importa tanto mas fundar sobre las mismas bases, cuanto que sirve de mucho en el estudio de las ciencias, y solo por el conocimiento de ellas puede determinarse el orden genealógico ó metódico de su clasificacion. Pero hoy que el instituto, destruido en su forma y en su espíritu, no es mas que lo que eran las cuatro antiguas academias, ha perdido su carácter filosófico y de nacionalidad, que era su principio vital, y solo presenta un cuerpo desmembrado de que no existe mas que el nombre.

turaleza de su establecimiento, deberia el instituto ejercer una vigilancia de censura y aprobacion sobre los estudios, sosteniendo correspondencia con las academias en todo lo concerniente á la propagacion de la instruccion y de las luces, y examinando á los que se destinasen á la enseñanza ó aspirasen al cargo de profesores en las escuelas sostenidas por el tesoro público; dar cuenta anual y directamente á la legislatura del estado de las ciencias y artes y de la instruccion nacional, proponiéndole lo que creyese necesario para perfeccionarlas ó extenderlas, es decir los establecimientos, estímulos y recompensas que juzgase convenientes á este efecto; custodiar los archivos nacionales, publicando anualmente, tanto los anales políticos y estadísticos, como los documentos que pudiesen servir para la historia; juzgar del concurso de los planes que se presentasen para la ejecucion de los monumentos y trabajos artísticos que se hubiesen de construir á costa del tesoro público y en virtud de acuerdo de la representacion nacional; nombrar cada año y por oposicion muchos ciudadanos que viajasen por el interior y en el extrangero haciendo observaciones relativas á la agricultura, historia natural, ciencias físicas, geológicas y geográficas, ó astronomía; designar tambien seis de sus individuos para los mismos objetos, y nombrar los discípulos

artistas que mereciesen pasar á Grecia ó Roma para perfeccionarse en sus respectivas artes.

¿Pero deberán recibir un honorario los miembros del instituto? ¿deberán usar un trage que los distinga? La cualidad de miembro del instituto es una recompensa, y aunque es cierto que esta recompensa es una especie de magistratura, no lo es menos que esta magistratura es toda moral porque sus funciones no son otras. El instituto, respecto de la legislatura, es propiamente un consejo, y un regulador para todo cuanto pertenece al dominio de la inteligencia. No existe, pues, honorario para esta especie de funciones remuneratorias y honoríficas. Pero como tampoco el ingenio, talento y mérito son fruto de la fortuna, antes bien estan en oposicion con ella, pudiera darse á los miembros una recompensa pecuniaria, atendiendo á que, para llegar á serlo, han desatendido los medios de ganar bienes, y tal vez sacrificado los adquiridos por sus trabajos. No se diga que su verdadera recompensa consiste en el honor mismo que les resulta, pues aunque sea cierto que este constituya su mas bella y preciosa parte, no lo es menos que la sociedad debe auxiliar á los que la sirven, y ¿quién contribuye mas á su prosperidad y gloria, que el artista y el sabio que se han distinguido entre sus semejantes? En estos

particulares es en los que un pueblo que conoce todo el precio de la sabiduria, ambicioso de la verdadera gloria y celoso de la instruccion, debe mostrarse grande y generoso. Ademas, esto no seria escitar la avaricia en los empleos; como pudiera decirse si se tratase de las magistraturas políticas, sino satisfacer una deuda de la sociedad; deuda que debe ser proporcionada á la importancia del servicio (1).

Sobre el modelo del instituto mismo, deberia establecerse una academia en cada di-

---

(1) Por lo que hace á un trage distintivo; si se atiende á que el instituto, aunque establecido por la ley, es una asamblea de sabios y artistas, hombres dedicados á las ciencias y á las artes, esencialmente libres é independientes de todos los intereses generales de la sociedad, á que, por el contrario, estan afectas las magistraturas políticas, se verá que no hay razon alguna que pueda motivar que se distingan de los demas ciudadanos por un trage particular. Libres por la naturaleza de sus trabajos, deben serlo como el pensamiento que cultivan, y su título ser lo único que los distinga de sus conciudadanos. Las ciencias y artes son pacíficas y enemigas de toda señal exterior de distincion; ¿qué cosa mas inoportuna que el ver en Francia los miembros del instituto, es decir, sabios, artistas y literatos, vestir trage de corte y espada para razonar y deliberar sobre ciencias, artes y literatura?

vision territorial, y la cuenta anual que cada una diese al instituto, serviria de base á la general que este rindiese á la legislatura, sobre el estado y progresos de las ciencias, artes é instruccion pública.

Siendo la enseñanza un trabajo esencialmente libre, pues no solamente es un derecho natural, sino tambien el cumplimiento del deber que el que se dedica á ella tiene de enseñar lo que sabe, la legislacion no puede poner otra condicion al ejercicio de este derecho que la de ser apto para llenar este deber, es decir, examinado, para saber si sabe lo que quiere enseñar. Esta condicion es una garantía moral que el buen sentido exije, no una restriccion al derecho de enseñar; porque ó el individuo es apto ó no: en el primer caso, es una declaracion pública de que se puede fiar en sus conocimientos; en el segundo, es servir á la probidad que no consiente se engañe á nadie. Pero la disposicion que animaria mucho á los que se dedican á las penosas funciones de la enseñanza, seria la que concediese una pension á todo institutor, ó profesor, público ó particular, á los veinte y cinco años de ejercicio, porque uno y otro se han hecho acreedores á la gratitud pública: ademas, esto solo seria la recompensa de una vida invertida en formar ciudadanos; y cuando se consideran los resultados de la enseñanza, ¿se encuentra una

causa mas acreedora á semejante recompensa?

II. *Agricultura, industria y comercio.*

No hay duda en que el principio moral de las causas de la poblacion existe en la bondad de las leyes, pero estas causas no dependen exclusivamente de la legislacion, pues la bondad y sabiduria de la administracion tienen tambien sobre ellas una influencia poderosa. En cualquier punto en que la poblacion no se encuentre embarazada por privilegios de nacimiento ó de corporaciones industriales; donde las leyes sean dulces y humanas, y la administracion, usando de los medios que tiene en su poder, asegure la tranquilidad y libertad individual, se aumentará la poblacion. Por consiguiente puede asegurarse con fundamento, que la comodidad generalmente difundida, segun las facultades intelectuales de cada uno, y no las recompensas concedidas al padre de muchos hijos, es lo que conduce á los hombres á multiplicarse. "La poblacion y el desaho«go individual son los termómetros infali«bles de la administracion. La poblacion es, «ciertamente, en general, el gran síntoma «que anuncia el grado de felicidad que dis«fruta una nacion. Nosotros no procreamos «sino en razon de nuestra propia potencia y

«de la posibilidad de hacer subsistir el ser á «quien damos la vida. La primera de estas «causas obra infinitamente sobre el hombre, «y la segunda sobre la muger.” (1) Todo cuanto tiende á garantir este desahogo individual, facilitar los medios de cubrir las primeras necesidades de la vida, mejorar el alimento de los hombres, proporcionarles un trabajo asegurado para criar su familia; prevenir los peligros y enfermedades que nacen de la insalubridad del aire, aguas y lugares, facilitar las comunicaciones y trasporte de bastimentos y cuidar de la salubridad de las ciudades y campos, debe ser el objeto constante de las investigaciones de la administracion.

Aunque el clima influye sobre los productos vegetales y animales del suelo diferenciando su naturaleza y cualidades, del mismo modo que las necesidades que produce obran sobre la especie humana imprimiéndole mas ó menos ardor y actividad (2), y

(1) Mirabeau.

(2) Solo excitando sus necesidades es como puede influir fisicamente el clima sobre la especie humana. El senador Volney, en su excelente *Viage de Egipto y Siria*, refuta con razones llenas de juició y solidez el sistema de los climas, en concepto á su influencia sobre la actividad é inercia de los hombres.

aunque el clima proporcione al hombre en diferente cantidad los medios de subsistencia, una buena administracion puede corregir y hacer desaparecer hasta cierto punto las diferencias que por este concepto puedan existir en las diferentes provincias de la nacion, porque la posicion geográfica y el clima no ejercen una influencia tal sobre el genio y costumbres de las naciones, que no puedan ser modificadas y alteradas por las leyes, civilizacion y mudanzas de gobierno, aunque estas causas no basten para formarlas por sí solas. Las leyes y la posicion geográfica, influyen directa, aunque diversamente, sobre el genio, caracter y hábitos de los pueblos; pues las primeras forman el genio y las costumbres y la segunda determina los hábitos domésticos; pero su influencia se aumenta ó disminuye con los cambios que sobrevienen en el caracter y las opiniones, unas veces por consecuencia de la civilizacion, de los prógresos y del cultivo de las ciencias, y otras por efecto de acontecimientos políticos y militares que varían la direccion de las cosas y de los ánimos. "No son solo las riquezas y «posesiones, las que constituyen la potencia «de una nacion, dijo con razon Montesquieu. «¡Cuántas cosas, de institucion puramente «humana, influyen sobre lo que puede ó no «ejecutar! Los principios de administracion, «el comercio y la legislacion, son resortes

«casi tan poderosos contra la naturaleza, co-
«mo favorables á las naciones."

El primero de estos medios es el *cultivo*, que no debe calcularse absolutamente por las tablas de productos de los lugares, ni por las de importacion y exportacion, sino que tambien es preciso calcular su relacion con los progresos de las luces en los hombres y el uso que hacen de ellas, para podér determinar las fuerzas y recursos de la nacion; para lo primero, es necesario conocer y apreciar los medios de mejora que se emplean, la bondad de los métodos y ensayos y la introduccion de plantas exóticas, y para lo segundo, establecer la influencia del cultivo sobre la poblacion, y la balanza entre ambas.

El conocimiento de los productos del cultivo conduce necesariamente al de los de la *industria y comercio.* Pero, ademas de la gran libertad que las leyes deben conceder á estos dos ramos, es preciso tambien que la administracion se aplique sin cesar á hacerlos gozar de ella investigando y practicando cuanto sea capaz de asegurarla. La libertad mas completa y sabios reglamentos que la sostengan, son el único camino que debe seguirse (1). Otra cosa, seria secar el

(1) *Dejar hacer y andar*, dijo Turgot. Estas célebres palabras de un ministro ciudadano contienen todas las reglas que hay que seguir en la materia.

pecho nutriz de las naciones, destruyendo su agricultura, industria y comercio.

La agricultura reune y civiliza los hombres, y el comercio y la industria dulcifican sus costumbres; la agricultura enriquece á las naciones, y el comercio atrae al comercio; por lo que la administracion debe estimularlos igualmente, sin favorecer mas al uno que á la otra. La agricultura sin el comercio desmayaria por falta de salida para sus productos; la industria sin la agricultura careceria de las materias que esta le proporciona, y el comercio sin la agricultura jamas podria estar floreciente ni seguro, pues de ella saca la mayor y mas preciosa parte de los objetos de industria y consumo. Esta reaccion continua y diaria es la que mantiene la vida del cuerpo político, y cuya interrupcion ó entorpecimiento lo pone en un estado tal de languidéz que le impide gozar de la plenitud de sus facultades, y que, si se prolonga, causa la desorganizacion en los órganos, por el agotamiento de los principios vitales.

La verdadera riqueza de las naciones no consiste en la abundancia real ó relativa de las materias de oro y plata, sino en los productos de la agricultura, que es quien provee á la industria mayor cantidad de primeras materias, en los progresos de esta, que es quien les dá valor, y en el comercio que facilita el consu-

mo. Los productos de la agricultura y de la industria son las minas inagotables de la riqueza de las naciones y de su verdadera prosperidad.

Existen causas políticas que influyen poderosamente sobre la agricultura, industria y comercio, cuyas causas sirvieron para apresurar en Francia los progresos de la agricultura, y extender su comercio é industria: la disposicion de los ánimos hizo que nadie creyese degradarse dedicándose á estos ramos, á lo que hasta entonces se habia opuesto el orgullo de nacimiento y las preocupaciones de rango y profesion; preocupaciones que habian causado el estado de envilecimiento en que se hallaban la agricultura y el comercio, perjudicándolos en su progreso por la privacion de los capitales que poseian los individuos afectados por aquel necio orgullo; el golpe dado á las rentas sobre el estado, que hizo refluir en beneficio de la agricultura, industria y comercio muchos de los capitales de que carecian á causa de la imposicion de fondos en el tesoro público; y en fin la division por igual de las herencias, que, dando más desahogo á las familias, y propendiendo siempre á establecer un cierto equilibrio en las fortunas y favorecer la industria y las especulaciones, impidió por consiguiente la miseria y abatimiento de unos y la acumulacion en manos de otros de esas fortunas co-

losales que son un mal público. La revolucion obró esta dichosa mudanza en las costumbres y las opiniones, y la agricultura é industria experimentaron las ventajas del cambio. Puede tambien mirarse como una causa moral de los adelantos de la agricultura, que en aquellas tormentas en que se arrollaron todos los intereses, en aquellas crisis tan frecuentes, y acontecimientos tan rápidos como inesperados, muchas personas que sentian la necesidad del reposo, y creian no encontrarlo sino en el campo (1), vinieron á buscar á él la tranquilidad que habia huido de las ciudades, siempre agitadas por las revoluciones, en razon á que en un espacio mas reducido encierra mayor número de hombres dependientes unos de otros por sus necesidades, y porque donde los hombres están mas proximos las pasiones son necesariamente mas activas y pueden ser excitadas mas

(1) El gústo por el campo, tan natural al hombre, contribuyó tambien á la mejora de la economía rural, y al embellecimiento y comodidad de las habitaciones: el mayor desahogo de los cultivadores, de los cuales una gran parte se hicieron propietarios, cooperó tambien á esta mejora. La razon prevaleció sobre la rutina, las artes proporcionaron ciertos productos mas al alcance de todos, y difundieron la comodidad en las familias, como consecuencia de la nueva direc-

facilmente, ló que hace que las grandes ciudades sean un mal para la especie y un bien para los progresos de su inteligencia. Entonces pues, que la opinion pública, de acuerdo con el espíritu de la revolucion, hizo honrosas las profesiones de agricultor, comerciante y artesano, considerándolas importantes á la nacion, la agricultura, industria y comercio florecieron porque sus progresos siguen siempre á los de la civilizacion.

Bien sea que se considere la agricultura como el arte sostenedor de los pueblos, bien que se la gradúe como industria, la accion administrativa se ejerce siempre sobre los agricultores como agentes de ella. Bajo estos mismos dos conceptos es como la agricultura interesa á la sociedad entera, las leyes administrativas arreglan los medios que aseguran la subsistencia de los hombres, prote-

---

cion que tomaron los gustos y las opiniones. Si bien es cierto que se ocuparon algunas veces menos de lo útil que de lo raro y escogido, lo que procedia de la perfeccion misma de las artes; y que el deseo de gozar y ser considerado por las riquezas, efecto de fortunas rápidas, hizo que muy en breve el interés personal supliese por todo, lo que privó al carácter de su franqueza cuando las turbaciones destruían aun la confianza, al menos se mejoró la generacion y la razon se perfeccionó.

giendo la libertad del comercio de consumos, y la administracion pública dirige y propone los que cree mas convenientes para aumentar en lo posible los productos territoriales, haciendo conocer los mejores métodos para el cultivo de las plantas indígenas, y enriqueciendo á la nacion con el de las exóticas, cuya utilidad puede ser general y aumentar la riqueza pública. El cultivador está en relacion con la sociedad como productor y como vendedor, como industrial y comerciante, y por consecuencia la accion administrativa se ejerce sobre él, no en sus dependencias de familia, sino en sus relaciones sociales como miembro de la comunidad, porque su profesion interesa á la sociedad entera, y estas relaciones y profesion estan bajo el dominio de la administracion pública.

Considerada como industria, comprende la agricultura las diversas especies de cultivo, segun los terrenos, tales como los cereales, viñas, árboles frutales, hortalizas, montes y bosques. La cuestion del cultivo en grande y pequeño ha agitado mucho los talentos. "El cultivo en grande es ciertamente «el medio de conseguir, en un terreno da-«do, mayor masa de productos con el me-«nor desembolso posible. Pero hay una mul-«titud de productos pequeños que no estan «al alcance del cultivo en grande, y cuya re-«union compensa al doble y al triple el tiem-

«po de los desembolsos. Ademas, es menos «ventajoso para el estado que un terreno «dado produzca por valor de un millon de «productos con un adelanto de doscientos «mil francos, que el que el mismo terreno «dé millon y medio con un desembolso de «cuatrocientos mil. Este es precisamente el «paralelo del cultivo en grande y en peque«ño. La mayor parte de los desembolsos, y «aun casi la totalidad, consiste en trabajo de «hombres ó en valores consumidos por los «mismos. Que un labrador con su familia y «el trabajo de veinte domésticos produzca «por valor de cuarenta mil francos, con un «gasto general de quince mil: el mismo ter«reno, cultivado por veinte familias, produ«cirá cincuenta mil francos, con veinte y «cinco mil de desembolso, para la subsisten«cia de veinte familias. La ventaja del estado «es por consiguiente manifiesta, pues ademas «de que con esta renta habrán vivido cien «personas en lugar de veinte y cinco, la su«ma disponible de veinte y cinco mil fran«cos subsistirá siempre existente; y aun su«poniendo que los gastos de cultivo absor«viesen veinte y ocho mil francos, y que el «producto disponible ascendiese solo á vein«te y dos, esta pérdida de tres mil francos «quedaría mas que compensada con el au«mento de setenta y cinco personas en la po«blacion, de las que diez pueden subvenir

«á las necesidades del estado, sin que por «ello se disminuya sensiblemente la fertili-«dad de la tierra, aumentada por el mayor «número de brazos y por la acumulacion de «las pequeñas utilidades que la industria de «tantos individuos reunidos sabria proporcio-«narse. Este es el efecto del cultivo en pe-«queño; se recoge sobre el mismo terreno «menos trigo tal vez, pero mas legumbres, «frutos, &c. y sobre todo patatas, alimento «tan sano, tan abundante, tan útil y que se «cultiva á brazo de hombre; y reune la ven-«taja de que haya mas ganado, porque el «mas pequeño tallo de yerba y el desecho de «los jardinillos de tantos cultivadores, se in-«vierte en alimentarlo.” Resumiendo estas justas observaciones de Mirabeau, concluimos que, tanto la cultura en grande como la en pequeño, deben ser estimuladas en un pais extenso: la primera, como mas adecuada á los progresos de la agricultura, por los ensayos que solo un rico labrador puede emprender, y la segunda como mas á proposito para mantener mayor número de hombres y difundir en mayor suma de familias la comodidad, porque esta es compañera inseparable de la prosperidad.

El hombre debe gozar de su propiedad en la forma que su propio interés le indique como mas ventajosa, pero ¿podrá, sin embargo, la dependencia en que las propieda-

des se hallan del interés general, modificar el uso de la propiedad? ¿podrá la legislacion establecer reglas para la seguridad y conservacion de este interés? ¿á falta de disposiciones legislativas, podrá la administracion determinar reglas? ¿existe una distincion entre los productos de la agricultura y los de montes y bosques? ¿la propiedad de las tierras cultivables está sometida á las mismas reglas que rigen la de las montuosas? La diferencia en la clase de los productos terrestres no puede causarla en el uso de la propiedad; pues aunque los frutos territoriales debidos al trabajo y cuidado del hombre sean anuales, es decir, se renueven anualmente como los cereales, viñas, plantas frutales y hortalizas, el lino, el cañamo etc. y los productos que se deben solo á la naturaleza, como las diferentes especies de árboles y arbustos de los bosques, no se renuevan sino despues de muchos años y la mayor parte en un larguísimo espacio de tiempo, el derecho de propiedad es siempre el mismo (1). ¿Cómo concebir que el uso de la pro-

(1) ¡Cuántos falsos principios se han sentado en esta materia, y de cuántas leyes tambien falsas se ha sembrado la legislacion de todos los paises, por no haber querido reconocer que en este punto el interés personal era lo único que se debia consultar!

piedad de los montes y bosques deba estar sujeto á reglas de que se halla libre la propiedad de las tierras de labor? En este particular, como en todos los pertenecientes á la industria, el interés privado es el mejor consejero de los hombres. Este no se toma trabajo sino en tanto que espera que será recompensado; no hace mas que lo que sabe le será útil y la sociedad siempre gana en esta propension natural del hombre á aumentar sus riquezas y sus goces. Del mismo modo que el cultivador es libre en el uso de su propiedad, es decir, en poder cambiar á su voluntad la especie de cultivo, el propietario de montes debe poder hacerlo sin necesidad de una autorizacion especial, porque no lo hará sino en proporcion que lo exija la naturaleza de las necesidades públicas, sopena de proceder contra sus intereses que en realidad estan fundados sobre aquellas necesidades. No hay duda en que la accion administrativa se ejerce sobre el uso de la propiedad; pero solo en el concepto de estorbar que este uso perjudique los derechos de otro ó comprometa la seguridad pública. Lo mismo sucedería respecto de los propietarios que transformasen sus cortijos en habitaciones porque habiéndose aumentado la poblacion de la localidad, les produjese mas utilidad el arrendamiento de ellas que la venta de los produc-

tos de sus tierras. No se diga que un uso tan ilimitado de la propiedad tendria relaciones demasiado directas con el interés general de los pueblos para que pudiese quedar abandónado á la sola voluntad de los individuos; ni que estando el gobierno mas en disposicion de conocer las verdaderas relaciones entre todas las partes y la balanza de las ventajas y de los inconvenientes deberia autorizar esta transformacion; ni que una vez situado cada cual, la menor variacion interesa á la sociedad; ni que por principio fundamental solo el gobierno puede determinar la necesidad y situacion de las poblaciones, porque este caso es diferente del de un pueblo que se forma en un pais nuevo ó se apodera de él, pues entónces cada cual se coloca donde puede ó le conviene, y que si la aproximacion en este último caso es ventajosa y aun necesaria, podría por el contrario, ser comunmente perjudicial en el primero.

La accion administrativa sobre los cultivadores, considerados como agentes de la industria, se ejérce menos por leyes precisas que por la influencia del ejemplo, por los consejos, por el progreso de las luces, es decir, por todo lo que forma la moral de la administracion (1).

(1) Véase mas abajo, *descubrimientos é invenciones en las ciencias y artes usuales.*

Una vez que la tierra ha correspondido á los afanes del cultivador y pagado sus trabajos con sus productos, y que el propietario cambia sus frutos y los entrega al consumo para atender á sus urgencias personales, la accion administrativa sigue al cultivador. Considerada bajo este nuevo respecto comercial, la agricultura jamas deja de ser el objeto de las leyes y reglamentos.

Como medio de subsistencia, los productos de la agricultura se ligan muy estrechamente á la existencia de los hombres y de los animales, para que los lugares destinados á su venta, sus cambios, y algunas veces sus precios dejásen de ser uno de los objetos de la legislacion y de los cuidados de la administracion (1). El establecimiento, sosten y policía de los mercados y ferias, son atribuciones peculiares de la administracion, que tambien debe tener nota de los precios de los diferentes frutos (2). Todo lo que concierne

---

(1) Los lugares destinados á la venta de los productos de la tierra, son los mercados públicos establecidos en los pueblos ó fuera de ellos y las ferias. El precio de las ventas está arreglado por el valor del metálico.

(2) Para fomentar los *canales y caminos comunes* como medios de facilitar el comercio. Véase lib. III, § 3, *obras públicas.*

á asegurar la exactitud y facilidad de los acarreos, proveer abundantemente los mercados públicos, impedir la coalicion para el precio de los comestibles, fijar los dias en que deban tenerse los mercados, y las horas de abrirlo y cerrarlo, como tambien la policía y mantenimiento del órden en ellos, pertenece á la autoridad administrativa, que puede formar sobre el particular los reglamentos necesarios, pero sin contravenir nunca á la libertad natural en su ejercicio social.

La *industria*, en general, es la aplicacion del trabajo á la formacion de algun objeto útil para el uso de los hombres, y bajo este concepto, abraza las manufacturas, las fábricas y los oficios (1). Con el auxilio de la

---

(1) Cuando la industria obra en grande, el resultado ó producto de su trabajo se llama manufactura, sin que á pesar de ello se diferencie la manufactura de la fábrica, ni por la naturaleza de la materia que se elabora, ni por las de la operaciones que sufre esta materia; sino solo por la mayor ó menor reunion de estas operaciones y el mayor ó menor número de los objetos que resultan. Tanto las manufacturas como las fábricas, emplean sustancias vejetales, ú operan sobre ellas, como por ejemplo en la elaboracion del cañamo, lino, encajes, cuerdas, bómbasies, muselinas, papel, jabon, almidon, tabaco y azucar; ó bien sustancias animales, como en la laneria y paños,

industria satisfacen los hombres sus necesidades y se proporcionan el descanso de la vida y los goces que lo acompañan. Ella es la que, elaborando los productos de la agricultura, de la pesca y de las minas, los hace propios para el uso de la sociedad y las especulaciones del comercio; la que sostiene á este, la que produce los objetos de consumo, bien sea fabricándolos en grande, ó bien elaborándolos despues y reduciéndolos á la forma que han de tener para poder ser consumidos.

La accion administrativa que obra sobre las personas, como agentes de la industria, comprende las medidas conservadoras, los estímulos que se dan á la industria, y la policía de las manufacturas y fábricas, y bajo cada cual de estos conceptos se encuentra la accion de la administracion en ejercicio sobre esta parte de los ciudadanos. Cualquiera que sea la clase particular de trabajo de una manufactura, una fábrica ó un obrador, hay reglas generales aplicables á toda

boneteria, telas de seda, cueros, peleteria y sombrereria; ó sustancias minerales, como en la relojeria, joyeria, plateria, quincalleria, vidrieria, porcelanas, loza basta y fina, herrerias, ácidos y sales minerales; y últimamente sobre muchas de estas sustancias á la vez, como los pasamaneros, tapiceros, pintores de telas, tintoreros y tapiceros.

clase de industrias, y otras particulares para cada una de estas clases. La accion administrativa sobre las personas, como agentes de la industria, se ejerce por estas reglas generales y particulares y por el modo de considerar las personas en esta parte de sus deberes sociales (1). Reglas generales son las que determinan las relaciones de la industria con el interés público y la riqueza nacional; las particulares son las que establecen ciertas condiciones impuestas en favor de la pública utilidad sobre tal ó cual clase de industria particular, como la institucion de jueces-pares, los reglamentos sobre las señales distintivas de ciertas mercancías y sobre las materias de oro y plata. Esta es la razon porque como nunca pueden considerarse las personas de un modo abstracto en la sociedad, es decir, como individuos solamente, sino bajo las diferentes relaciones ó dependencias que los unen á la comunidad, la accion administrativa obra siempre sobre ellas, cualquiera que sea su condicion ó profesion.

La institucion de comisiones consultivas de las manufacturas, fábricas, artes y oficios, sería un establecimiento muy ventajoso, y

(2) El conocimiento de la infraccion de estas reglas pertenece á la justicia.

un medio de intervencion mas especial para la autoridad administrativa; pues es uno de sus deberes mas preciosos contribuir en esta parte á las inteneiones del legislador, hacerlas nacer algunas veces, y asociarse de este modo á esas grandes concepeiones de que siempre depende el aumento de la prosperidad de las naciones. Pero en cuanto eoncierne á la accion del hombre y al libre ejercicio de sus facultades, jamas debe oponerse, porque la industria es un ejercicio del derecho natural.

El *comercio* sigue necesariamente á la industria por ser su objeto trasportar los produetos de esa, y cambiarlos, bien sea por otros de la misma especie ú otra diferente, ó bien por monedas del pais. La industria es sedentaria por naturaleza; y sin el eomercio quedarían siempre sus productos en el mismo punto de su creacion. El comercio es el agente que se encarga de conducirlos á los puntos donde son necesarios y aun donde son deseonoeidos, faeilitándole asi los medios de produeir nuevamente. No bastaria pues, que la industria elaborase y apropiase á nuestros usos, los productos de la agricultura, animales, pesca y minas, si el comereio no trasportase estos produetos, facilitase su cambio y los difundiese para el eonsumo. El comereio es propiamente el cambio que los hombres hacen entre sí de las cosas propias

para su uso. Despues de la agricultura y la industria, sin las que no podria existir, es una de las causas primarias, tanto de la riqueza individual como de la prosperidad pública.

El comercio, considerado bajo este aspecto, es uno de los objetos de las leyes administrativas; y por consecuencia, los que se dedican á él estan en relacion pública con la comunidad, pues esta relacion consiste en el modo de existir las personas en la sociedad, cuyo modo de existir interesa á la comunidad. Los comerciantes, pues, deben ser considerados por la administracion como miembros de la sociedad, y el comercio como medio de circulacion de la riqueza, no como objeto de contratos particulares (1).

Los cambios fueron la primera idea en que se convinieron los hombres acerca de sus intereses y el primer comercio que entre ellos existió. Para efectuarlo es preciso que las partes se den respectivamente una co-

---

(1) Considerado en este último caso, el comercio es objeto de las leyes civiles y comerciales cuya aplicacion corresponde á los tribunales. Esta distincion es tanto mas interesante, cuanto que sin élla se confundirian en materia de comercio las leyes civiles comerciales con las administrativas.

sa por otra, pero esta cosa no ha de ser dinero, porque entonces ya no sería cambio sino venta, aunque la venta en este sentido sea realmente un cambio, es decir, un cambio de mercancías ó efectos contra moneda, que es tambien un objeto manufacturado.

Como las ventas y trueques que el comercio hace, se verifican unas veces en el mismo pais y otras en otros, á veces separados por los mares de la nacion productora, el comercio se divide en exterior é interior, ó lo que es lo mismo, continental y marítimo, sin que por eso constituya esta division diferentes especies de comercio, pues siempre son los mismos productos territoriales los que trasporta, vende ó cambia; por lo cual no se deduce de aquella division el principio de que las leyes siguen al comercio en estos diferentes movimientos, para arreglar lo que respectivamente concierne á cada uno, ni tampoco que el comercio esté sometido á las leyes de diferente modo segun la manera con que se verifica, debiendo regirse en cada caso por un reglamento particular, pues el derecho natural de la libertad de industria es comun á todos ellos. Que el comercio sea interior ó exterior, siempre tiene por objeto el trasporte, venta y cambio de los productos que la industria saca de la agricultura, pesca y minas.

El comercio, considerado administrati-

vamente, se entiende, no solo de la persona, negociante ó mercader, sino tambien de la venta misma, pues tanto las personas como las cosas comerciales estan bajo la accion de la administracion. Sin embargo, no debe confundirse en esta accion lo que está fuera de las atribuciones de las leyes administrativas (1), porque estas solo arreglan los procedimientos de las personas en cuanto interesan al órden y prosperidad pública, y son consecuencia inmediata de sus relaciones sociales, pues aun en las mismas cosas concernientes al comercio que son del resorte de la administracion, hay ciertos actos en que no le corresponde conocer porque entran en la clase de los intereses privados. Así es que las bolsas de comercio, estan bajo la inspeccion administrativa en cuanto á su policía, é independientes de ella en cuanto á los negocios de que se ocupan. Es preciso no perder jamas de vista la línea de demarcacion que existe entre el dominio de la autoridad administrativa y el de la judicial, sin lo cual se confundirian de contínuo leyes de especie diferente y atribuciones diversas, y esta confusion en

(1) El banco, el cambio, las aduanas, las transaciones comerciales y los tribunales de comercio, son objetos que no dependen de la administracion pública.

las cosas, la produciria tambien en las ideas y en la ciencia administrativa.

La accion administrativa sobre las personas en materia de comercio, comprende, tanto á los que lo ejercen de un modo sedentario, como á los que frecuentan los mercados ferias y bolsas; y á los que componen las comisiones de comercio (1). Los negociantes, mercaderes y cultivadores, que tambien son mercaderes cuando venden por sí mismos sus efectos en los mercados y ferias, son esta preciosa clase de ciudadanos, que, bajo la proteccion y vigilancia de la administracion pública, se encargan de asegurar la subsistencia de los hombres, trasportando cuanto puede servir para sus necesidades y goces, y facilitándoselo sin incomodidad alguna de su parte.

Dos cosas hay pues que considerar; la primera, los comerciantes sedentarios y los que vienen á proveer los mercados y ferias de los efectos y mercancías que deben especialmente venderse; y la segunda, las cosas

---

(1) Las bolsas de comercio son lugares destinados para que los comerciantes, mercaderes y armadores efectuen sus operaciones comerciales. Las comisiones de comercio se componen de negociántes y mercaderes, y su objeto es presentar á la administracion ideas ó planes sobre los medios de mejorarlo.

que sirven á la existencia de los hombres y mantenimiento de los animales, como los granos, harinas, bebidas, carnes, y forrages, y las que sirven para el vestido ú otros diferentes usos de la vida.

Lo que sirve para la existencia de los hombres y mantenimiento de los animales debe ser objeto de la mas particular atencion para la administracion, á fin de que ni una cosa ni otra se encuentre jamas comprometida, lo que influiria necesariamente sobre la poblacion y tranquilidad pública. Debe, por consiguiente, cuidar de que los mercados, especialmente destinados á la venta de las cosas necesarias para la vida, se hallen siempre suficientemente provistos, que la calidad de los efectos no sea perjudicial, que las conducciones no experimenten nunca retardo y últimamente, de que los que quieran ir á ejercer su comercio encuentren facilidad y proteccion. Por lo respectivo á las mercancías que sirven para el vestido y demas usos de la vida, leyes especiales deben señalar reglas particulares para la seguridad de los compradores y la buena fé de las ventas.

Los consejos de comercio son una institucion tan favorable á este, como los consultivos lo son para la industria. Por ellos puede proporcionarse la administracion todas luces y conocimientos útiles á su desar-

rollo y mejoras, y dar á los reglamentos que dicte y á las ideas que proponga á la legislacion mas rectitud y seguridad. De esta manera, rectificando sus propias ideas con el auxilio de las opiniones de personas versadas particularmente en cada materia, se constituye la administracion en regulador de cuanto puede ser bueno y útil, del mismo modo que, despues de discutidas y aprobadas por la autoridad pública, pueden servir á la comun utilidad las ideas y opiniones de un solo ciudadano.

El sistema métrico (1), tan bello y tan sencillo á un mismo tiempo, y cuya invencion hace tanto honor al ingenio francés, se liga naturalmente á la materia comercial. Llegará á ser comun á todos los pueblos; el co-

(1) La asamblea constituyente adoptó por un decreto el cuarto del meridiano terrestre para elemento del sistema uniforme que queria establecer, y la diezmillonésima parte de este cuarto de meridiano sirvió despues de base á todo el sistema métrico. Este importante sistema costó siete años de trabajos y se terminó definitivamente en 1799. Los sabios encargados de su formacion remitieron entonces al cuerpo legislativo los modelos prototipos del *metro* y el *kilógrama*, bases de todas las medidas y de todos los pesos. Se depositaron en los archivos públicos para recurrir á ellos en caso de necesidad.

mercio encontrará en él mayor seguridad, mas efectiva garantia y menos trabas, y la administracion un medio mas pronto y facil de ejercer su vigilancia. ¡Dichoso el momento en que todos los pueblos, de comun acuerdo, establezcan un mismo modo de valuar sus pesos y medidas!

Ademas de las leyes y reglamentos que respectivamente les conciernen, hay un punto de vista moral bajo el cual es preciso considerar á la agricultura, industria y comercio, bien sea para darles la impulsion necesaria á su mayor desarrollo y progresos, bien para establecer la balanza entre los productos y los consumos, ó bien para ejercitar esta vigilancia y policía protectoras que velan sobre las propiedades rurales, industriales y comerciales, en favor de los intereses privados y general. Pero el sello de esta parte moral de la administracion es la propagacion de las luces, porque las luces tienen una influencia directa, diaria, constante, y contínua sobre la poblacion, agricultura, industria y comercio, y ellas son las que deben dirigir á los hombres en todas sus acciones y las que pueden aumentar su felicidad y la suma de sus goces (1).

---

(1) La Francia ha dado un útil ejemplo de lo que puede hacerse para animar la industria, en el

No abandonaré esta materia sin hablar de lo que llaman lujo, contra el que, en todo tiempo, se ha escrito mucho, sin haberlo definido bien jamas. Varios espíritus tristes y austeros, mas bien que juiciosos, han declamado contra él, y sus declamaciones, como todo lo que es exagerado, no han podido detener el inquieto deseo que impele á los hombres siempre á inventar y gozar. Pretender limitar este deseo, seria querer detener el vuelo del talento humano, y por eso tuvo razon Montesquieu para decir. "El lu»jo está siempre en proporcion con la desi»gualdad de las fortunas. Si en un estado se »dividiesen las riquezas igualmente, no ha»bria lujo, porque este solo se funda en las »mayores comodidades que unos se propor»cionan por el trabajo de los otros." Lo mismo es el lujo para el cuerpo político que las pasiones para el hombre; es una parte de su esencia porque es un efecto de su organizacion: la dificultad consiste en dirigirlo, y

---

impulso que dió á la emulacion con las exposiciones públicas de los productos industriales; la primera en el año VII en el campo de Marte; la segunda en el año IX en el patio del Louvre y la tercera en la plaza de los inválidos. A Francisco de Neufchâteau, ministro del interior, se debe la actual existencia de esta institucion.

aplicar á la política el precepto moral de la moderacion. En el órden moral, como en el físico, todo es relativo; y este es el punto de verdad de que es preciso partir: por consiguiente, lo que puede ser lujo en un tiempo, deja de serlo desde que el uso se ha hecho comun, y se convierte en una ventaja de todos. El lujo, ó mas exactamente dicho, los productos de la inteligencia industrial, son ventajosos á las naciones y aun proceden de su naturaleza; son tambien favorables á la industria y comercio, escitando á la una y extendiendo y perfeccionando el otro. El lujo solo es perjudicial para el hombre que, por efecto de su vanidad, gasta mas de lo que tiene, arruinándose para satisfacerla; por consiguiente puede ser un mal particular, pero nunca un mal público. En efecto, ¿no camina el lujo á la par con los progresos de las artes y de la industria, y por consecuencia con las nuevas necesidades que estos progresos hacen nacer? ¡Desgraciada la nacion que en este punto se mantuviese estacional! Asi como ¡desgraciado el hombre que careciese de pasiones! Seria un ente nulo. El lujo es una cosa relativa; lo que se llama tal cuando principia el uso, deja de serlo cuando se hace general. Todo cuanto tiene relacion con las comodidades de la vida, es un efecto de la propension humana al bienestar y á los goces. El lujo, propiamente lla-

mado, es la vanidad que hace traspasar los límites del bienestar y de los goces, y arrastra al hombre mas allá de su objeto: solo la vanidad es la que realmente convierte el lujo en un mal capaz de merecer la desaprobacion de los filósofos. Sucede con el lujo lo que con todas las cosas de que el hombre puede abusar: hágase que cada cual lo aproveche sin exceso y deja de ser tal lujo: hágase que cada cual busque solo los medios de aumentar las comodidades reales de la vida, y perderá cuanto tenga de peligroso (1).

III. *Higiene pública.*

Las atribuciones administrativas no se limitan á la ejecucion de las leyes y reglamentos que conciernen á las personas en sus relaciones generales con la sociedad, sino que tambien el cuidado de la salud de los individuos, salubridad pública, conservacion y mejora de los animales domésticos, constituye una parte de sus deberes. Este ramo de la ciencia médica que tiene por objeto la

---

(1) "El lujo propiamente dicho no es otra co» sa, lo mismo en una nacion que en los particu» lares, que la preferencia que se dá á las super» fluidades y placeres de brillo, sobre las necesida» des y placeres sencillos y naturales." (Helvétius.)

conservacion de los hombres y de los animales, no debe serle desconocido. No hay duda en que para el desempeño de esta importante parte de sus deberes tendrá que luchar contra las preocupaciones y la rutina, pero entonces debe proceder con mas fuerza y obligar á la ignorancia y al interés privado. Si en cierto modo, tiene que poner la naturaleza en manos del hombre y valerse de ella para conservar y mejorar su existencia, solo aprovechando los tiempos y lugares podrá verificarlo. Asi concurre todo por los desvelos de una buena administracion, á la salud de la especie humana y de los animales, y aun las cosas físicas sirven para alargar la existencia de los individuos y multiplicar sus goces.

En sentido intrínseco, todo está bien en la naturaleza, porque cada una de las partes que componen el conjunto, es lo que debe ser, considerada en particular. Pero no sucede asi en el sentido relativo, es decir, en las relaciones necesarias de la naturaleza con los seres, y en la influencia que ejercen las cosas inanimadas sobre los seres organizados. Por lo regular las cosas físicas y el uso de las inanimadas serian contrarias á la conservacion de los hombres, animales y plantas, si la inteligencia no hubiese enseñado al hombre el arte de hacerlas mas propias para sus usos. Por esta causa ha aprendido á pre-

servarse de muchas enfermedades, ha mejorado las especies de los animales domésticos, ha dado mejor sabor á los frutos y ha multiplicado los productos de la tierra, aumentando sus goces con las riquezas naturales. Este mismo deseo de extender sus necesidades y satisfacerlas, le ha indicado los medios de cuidar de su propia conservacion, corrigiendo y convirtiendo en su provecho lo que parece estar mas exento de su poder, como es el clima, las estaciones, el aire, las aguas y las localidades.

La *higiene pública*, comprendiendo bajo este título la conservacion física del hombre y el arte veterinaria, no tiene por único objeto, como la higiene doméstica, la conservacion del individuo, es decir, los medios de conservarle con arreglo al conocimiento de su temperamento, sino la conservacion de los hombres considerados colectivamente; mas claro, los medios de contribuir á su conservacion en la reunion necesaria de las ciudades y campos. La higiene pública y la doméstica, estas dos partes de una misma ciencia, tienen puntos generales que les son comunes, y no carecen de influencia sobre la conservacion moral de los hombres, porque lo físico influye siempre sobre lo moral y determina las acciones.

En esta parte de la ciencia administrativa es donde particularmente se encuentra la

relacion íntima que existe entre los conocimientos medicinales y los legislativos y su influencia recíproca sobre la sociedad. Es cierto que bajo el nombre de medicina legal se han indicado ya una parte de los auxilios que la legislacion puede sacar de la medicina, y aun algunos han hecho conocer ya la utilidad de los conocimientos medicinales en el gobierno de los hombres; pero ninguno se ha remontado hasta las causas de la íntima relacion que existe entre la legislacion y la medicina: cuestion de las mas importantes que pueden resolver el talento, pero que jamas ha sido agitada en sus principios ó causas: cuestion nueva que podria dar una gran luz sobre los progresos de ambas ciencias, propendiendo tambien á mejorar la suerte de los hombres, tanto física como moralmente. Para establecer las relaciones que entre sí tienen la legislacion y la medicina, basta subir al objeto de ambas ciencias y se verá que el motivo de las dos es el hombre y su conocimiento el resultado. ¿Qué se propone la legislacion? Ordenar las acciones del hombre moral de un modo favorable al interés comun de la sociedad, conservándolo físicamente; y en esto último se confunde la legislacion con el estudio del hombre en general. ¿Cuál es el objeto de la medicina, comprendiendo bajo el nombre genérico de esta ciencia la anatomía, curacion interna y ex-

terna, fisiologia é higiene, que son las partes que la constituyen? El conocimiento del hombre físico y su conservacion. Aunque la legislacion sea parte de la ciencia moral, ó mas exactamente, la ciencia moral misma, y la medicina pertenezca á los conocimientos naturales, ¿dejará por esó de ser el hombre el objeto de ambas? Y supuesto que el hombre es inseparable en su individuo, consídéresele física ó moralmente, y la ciencia del hombre es una sola y única ciencia: fácil es de conocer la causa de la íntima relacion de la legislacion con la medicina. Seria tan imposible negarla como lo es el no conocerla, por la simple reflexion de que, siendo su objeto comun la conservacion física y moral de los hombres, propenden igualmente á asegurar su dicha en la sociedad, pues ambas se proponen, aunque por diferentes medios, dirigir sus inclinaciones y apetitos, modificar sus necesidades y satisfacerlas (1). Bajo este aspecto es como se debe mirar la ligazon que existe entre ellas; porque si se las exa–

---

(1) Los dos estudios mas importantes de la instruccion pública, son los de *legislacion* y *medicina*, porque son los que mas de cerca tocan al hombre, y los mas usuales en el comercio de la vida. La relacion directa que existe entre ambos tiende tambien á perfeccionarlos uno por otro.

minase abstractamente en su objeto particular, se perdería sin duda de vista el fin que las hace aproximarse y prestarse un mútuo socorro. En efecto, si la medicina, entendiéndose por tal todas las partes que constituyen esta ciencia, se propone particularmente la conservacion de los individuos, por los medios curàtivos en el estado de enfermedad y los preservativos en el de salud, y la legislacion se propone particularmente determinar las reglas para vivir en sociedad, sea que las leyes consideren á los individuos en sus relaciones de familia ó en las que los ligan á la comunidad, hay un punto comun en que la legislacion y la medicina propenden igual y simultaneamente á la conservacion de la especie humana. Ni una ni otra tienen por objeto el individuo, sino los individuos; y aunque hay ciertos casos en que no miran mas que á la persona, estos no pueden ser considerados sino como aplicaciones particulares determinadas; aplicaciones que no por eso dejan de propender tambien á la armonia general. La medicina presta su socorro á un individuo, no solo porque el estado de su dolencia pueda ponerlo en peligro de muerte, sino tambien porque los medios de conservarle importan á la sociedad, y el arte saca de aquel caso conocimientos para curar otros semejantes ó para determinar medios preservativos; y del

mismo modo, la legislacion no señala las reglas que aseguran el estado de las personas y la garantia de las propiedades porque el individuo se interese en pertenecer á tal ó cual familia, ni porque la propiedad se halle en estas ó en las otras manos, sino porque importa á la union social que los individuos estén clasificados y las propiedades aseguradas en la sociedad, porque de la felicidad y seguridad domésticas nacen la felicidad y armonía públicas; y de este modo, pareciendo no ocuparse mas que del individuo, la medicina y la legislacion propenden por su interés personal al interés comun.

Esta intimidad de direccion se nota mas particularmente en la parte de la ciencia administrativa que tiene por objeto la conservacion de los hombres. La administracion y la higiene se prestan aqui un mútuo auxilio; esta descubriendo y haciendo conocer los medios preservativos y conservadores y aquella ordenando y vigilando su aplicacion á la sociedad, ilustrando la ignorancia y forzando las preocupaciones y la rutina. No sería suficiente, en efecto, que la higiene enseñase los medios adecuados á corregir la influencia del clima, de los aires, aguas, estaciones, lugares, régimen y hábitos sobre la existencia física y por consecuencia sobre la bondad de los órganos y de las afecciones intelectuales, si la administracion no le

prestase su ayuda para hacerlos poner en práctica. Las investigaciones de los sabios serian por lo comun infructuosas para la gran masa de los hombres sin la autoridad que los convence ú obliga á adoptarlos, asi como esta careceria por lo general de medios de contribuir á la conservacion de los individuos, sino la guiasen é ilustrasen los trabajos de los sabios.

El señalamiento de las localidades donde hayan de situarse habitaciones ó verificarse reuniones, la accion del aire, de los vientos, de la luz, de las estaciones, y de las aguas sobre la vida de los hombres; el régimen, es decir, los alimentos y bebidas; las clases de trabajo, los hábitos, el vestido, el interior de las casas, el ejercicio, el sueño, la salubridad interior de los lugares, y su vecindad á aguas corrientes ó estancadas, bosques, montañas ó costas, son otros tantos objetos importantes que influyen siempre, mas ó menos directamente, sobre la existencia, y por lo tanto sobre la felicidad de los hombres. Todas estas cosas pertenecen en realidad al dominio de la higiene pública, pero los preceptos que dá acerca de ellas, pueden constituirse en obligaciones por la administracion.

Existen, sin duda, causas físicas fuéra del poder del hombre, y que por consecuencia, no estan sometidas á la accion de su in-

teligencia: tal es el aire, cuya fluidez elástica, pesadez, electricidad, rarefaccion y condensacion obran siempre sobre el sistema vitàl y la longevidad, siendo causa de ciertas enfermedades y determinando ciertos temperamèntos. Pero como el aire es un fluido que carece de olor por sí mismo y susceptible de cargarse con las exalaciones de los sitios por donde pasa, puede el hombre corregir hasta cierto punto los vicios del atmosférico que le rodea, si bien no puede mudar sus principios constitutivos; y á la administracion es á quien corresponde buscar en los descubrimientos de los sabios los medios de disminuir los vicios del aire y aun hacerlo mas adecuado á la conservacion de la especie; sucediendo lo mismo con las aguas, la luz, las estaciones, los vientos, la naturaleza misma de los productos del terreno y todo cuanto tiene relacion con el régimen de vida, sobre cuyos particulares debe proponer y hacer ejecutar las medidas sanitarias que el arte ha enseñado. En este caso es la administracion una segunda naturaleza, pues ejerce un poder que corrige, mejora y determina lo que existe, dándole una direccion mas conveniente en favor de los seres organizados.

La higiene pública contribuye, como hemos visto, á la conservacion de los hombres indicando los medios de preservarlos de ciertas enfermedades, dirigiendo sus hábitos do-

mésticos, el uso de los alimentos y bebidas, y la esposicion de las habitaciones, y haciendo conocer los medios con que puede conseguirse que los lugares de reunion nada tengan de contagioso para los que los frecuentan, y los que deben emplearse para quitar á las localidades, los aires y las aguas cuanto puedan tener de perjudicial para la salud. La administracion, ilustrada así por esta ciencia, sabe someterse en todo á la naturaleza y convertirlo en provecho de la humanidad.

A las ciencias, á estos beneficios inestimables de la razon del hombre, que constituyen la gloria de su inteligencia, es á quien se deben esos conocimientos aplicables á las urgencias de la sociedad. Al insaciable deseo de conocerlo todo, es deudor el hombre de las ventajas con que lucha contra cuanto puede perjudicarle, desprecia la insalubridad de los lugares y los llega á hacer habitables. ¡Cuánto reconocimiento no debe, pues, á los sabios que consagran al servicio de la humanidad todos los momentos de su laboriosa existencia, y siempre infatigables en sus investigaciones, difunden, con sus preciosos descubrimientos, los goces de la vida, y extienden el dominio del pensamiento!

El aire es un fluido elástico, diáfano, sin olor, pesado, eléctrico, susceptible de rarefaccion y condensacion, que rodea la tierra con la cual se mueve, y es indispensable á

la vitalidad de los seres animados, lo mismo que la combustion. El aire vital es el gas oxigeno, el aire atmosférico es el fluido que nos rodea: cuando se carga de otros gases tales como el azoe, el hidrógeno, el carbónico etc., se hace mefítico, y entonces los seres que lo respiran se asfixian y las materias encendidas se apagan inmediatamente. La elasticidad del aire se debe á la presencia del calórico; pero á pesar de su fluidez, no penetra todos los cuerpos: las sustancias vitrificadas que la luz atraviesa libremente, son impenetrables para el aire, y muchos cuerpos, en los cuales se insinuan facilmente el agua, los aceites y el alcohol, y algunas disoluciones salinas, se hallan en el mismo caso. Aunque sin olor propio, el aire es el vehículo de todos cuantos olores y miasmas despiden de sí todos los cuerpos. La atmósfera es un recipiente en que la naturaleza obra sin cesar una infinidad de análisis, disoluciones, precipitaciones, y combinaciones; donde todos los productos de los cuerpos atenuados y volatilizados, se reciben mezclan, agitan, disuelven, descomponen y forman nuevos compuestos, y donde la mezcla de las exalaciones minerales y miasmas vegetales y animales, sufre la accion constante del gas eléctrico, del calórico y de la luz.

Lo que á la administracion importa conocer son las cualidades y efectos del aire,

porque este conocimiento es el que debe dirigirla en la adopcion de las medidas sanitarias: lo reduciré á dos principios, á saber, la salubridad ó insalubridad del aire, pero solo con relacion á los efectos que produce sobre la existencia.

El aire mas sano es el que no es ni muy pesado ni muy ligero; el exceso de pesadez y la demasiada rarefaccion son igualmente perjudiciales. Cuando es muy pesado, entorpece la vuelta de la sangre desde el cerebro al corazon, por la fuerte compresion del órgano pulmonal que es su efecto inmediato; cuando es excesiva su ligereza, no resiste suficientemente á la sangre de los pulmones; estos se obstruyen, impiden el paso de la sangre que abunda en el cerebro, y el sobrecargo de ella en este punto es una causa inmediata de muerte. Pero la presion ordinaria del aire es necesaria para retener los fluidos en los vasos é impedir su salida del cuerpo, y su ligereza es precisa para facilitar el juego de los órganos. Pero si bien el poder del hombre es ineficaz sobre estas dos cualidades del aire, porque emanan de causas que están fuera de su alcance; no sucede lo mismo con los efectos que resultan de un aire cargado de humedad y miasmas, cuya influencia puede, sino siempre corregir hasta cierto punto, al menos atenuar en cuanto á su efecto sobre los cuerpos.

La constitucion húmeda del aire, es generalmente insalubre y perjudicial, tanto al hombre como á los animales y vegetales. Si dura algun tiempo no llegan estos á madurez perfecta, y ni ellos, ni la carne de los animales presentan un alimento saludable, sino mal sano y grosero: todas las producciones vivientes de la naturaleza llevan el signo de esta constitucion que favoreciendo la acumulacion de la pituita en el cuerpo predispone á las enfermedades pituitosas: ciertos vegetales adquieren cualidades venenosas; entre otras flores, las de la rosa damascena se convierten en veneno en las primaveras húmedas, y aun el uso de la miel que producen las abejas, es tambien peligroso. A la administracion corresponde prevenir el mal con disposiciones sobre el régimen, los comestibles y los efectos puestos en venta.

Los sitios montuosos y los cubiertos de bosque, están por lo regular, mas rodeados de un aire húmedo, y mas frecuentemente regados por las lluvias que los terrenos llanos, porque las montañas y bosques atraen y retienen los vapores que vagan por la atmósfera, y abandonados estos de la electricidad descargan sobre los árboles y eminencias.

La atmósfera es un inmenso receptáculo que recibe todas las emanaciones de los cuerpos; y en él la volatilizacion de los minerales

y la transpiracion de los animales y vegetales, se mezclan continuamente y forman un aire compuesto, mas ó menos perjudicial en proporcion que está mas ó menos cargado de aquellas exhalaciones. ¡Qué funesta y terrible accion no producirán sobre los cuerpos los miasmas contagiosos, los vapores de las aguas detenidas y corrompidas, los cadáveres que se pudren, los vegetales que fermentan y los minerales exaltados, cuando se respiran ó se introducen en los cuerpos por las vias inhalantes! De las emanaciones minerales y vegetales dependen en gran parte las constituciones y enfermedades endémicas.

Los temblores de tierra, ocasionando exhalaciones demasiado abundantes, producen comunmente epidemias, pero las exhalaciones de la tierra no son la única causa de ellas, ni de los vicios y alteraciones del aire, pues los meteoros eléctricos, como el trueno y los relámpagos, la corrompen tambien y putrifican las sustancias expuestas á su accion.

La serenidad es el mas saludable de todos los estados del aire, pues entonces es mas transparente, solo contiene una muy corta cantidad de agua, tiene la conveniente pesadez y electricidad, lo atraviesan libremente los rayos del sol, y electrizado positivamente, causa el mismo efecto sobre

los cuerpos, acumulando en ellos la accion constante de las fuerzas de la vida. Entonces son las sensaciones mas vivas, se ejercen con mas libertad y facilidad las funciones vitales, se expelen mas facilmente los humores escrementicios, se aumenta el apetito, la imaginacion adquiere mas viveza y fecundidad, y los vegetales son mas sabrosos, adquieren la correspondiente madurez y proporcionan un alimento mas sano. Tales son las ventajas de la serenidad del aire, especialmente si lluvias frescas y moderadas vienen por intervalos á interrumpir su constancia, pues de otro modo sería perjudicial en razon á que desecaria, alteraria y desnaturalizaria los jugos.

Si bien no está en manos del hombre adquirir y conservar á su voluntad esta serenidad del aire, al menos está en su poder corregir ó hacer desaparecer el viciado que muy ordinariamente se respira en los lugares de reunion, como hospitales, hospicios, prisiones, teatros y templos, y en los que se tienen los animales de uso; como establos y caballerizas. El aire jamas circula libremente en ellos, pues de contínuo lo alteran la transpiracion y emanaciones de los cuerpos; y como la respiracion es necesaria á todos los seres animados, si por ella absorven una parte del aire que les rodea, sus secreciones y emanaciones forman un aire combinado con su organizacion individual y por precision car-

gado de exhalaciones mas ó menos perniciosas. Los miasmas que resultan, propenden á destruir la vida, dando á su sistema un principio de enervacion y maliguidad, que forma las fiebres y enfermedades epidémicas que tan fatales se hacen con el tiempo.

Reduciré tambien á dos principios lo que debo decir de las aguas: su salubridad ó insalubridad.

El *agua* es un fluido diáfano, sin color, olor ni sabor: es uno de los grandes disolventes de la mayor parte de los cuerpos, por cuyo motivo jamas se la encuentra pura, sino siempre mezclada con sustancias estrañas: disuelve el aire, los gases salinos, las sales etc.

Como el agua es la bebida comun de los hombres y animales, importa sumamente prevenir los malos efectos que resultan de su mayor ó menor insalubridad, indicando los medios de corregirlos para evitar las enfermedades que son siempre su consecuencia inevitable. Nada contribuye mas á la conservacion de la salud que el uso de las buenas aguas, ni es mas capaz de alterarla que el de las que carecen de aquella cualidad.

El agua pura y fresca, humedece y refrigera; entona el estómago y por él todo el sistema; ayuda á la digestion, provee á los humores de un vehículo necesario, disuelve y arrastra consigo las materias escrementi-

cias; pero si su uso moderado es tan provechoso á la salud, el abuso es sobremanera pernicioso.

El agua saludable ha de ser clara, ligera y limpia, sin olor, color ni sabor; que se caliente y enfrie prontamente, disuelva con facilidad el jabon, cueza y enternezca bien las legumbres. Este agua solo dá en analisis una cortísima cantidad de materias heterogéneas: sus buenas cualidades indican casi siempre la pureza del aire, porque es muy raro que este sea mal sano en el pais donde se halle semejante agua.

Las aguas corrientes de los rios y arroyos son por lo comun muy saludables, porque contienen muchas menos sustancias extrañas que las de los lagos; estanques, cisternas y pozos. El lecho sobre que corren, bien sea de tierra, arcilla ó marga, las filtra, y ademas el contacto del aire absorve tambien una parte de sus sustancias heterogéneas, y la atraccion de los rayos solares las purifica, teniéndolas, en cierto modo, en estado de disolucion. Sin embargo estas aguas pueden ser mas ó menos crudas ó duras, lo que puede corregirse haciéndolas herbir antes de darlas á los animales. "Las mejores aguas son las que vie-«nen de sitios elevados y colinas terrosas, «porque son dulces; blancas y pueden so-«portar una corta cantidad de vino. Son ca-

«dientes en invierno y frias en verano, lo que «indica la profundidad de sus manantiales. «Sobre todas son preferibles las que brotan «hácia el levante, y con particularidad há- «cia el de estío, porque son necesariamente «mas claras, ligeras y agradables al paladar. «En general son malas todas las saladas, cru- «das y duras, aunque hay temperamentos y «afecciones á cuyo uso convienen (1).»

Las aguas terrestres que corren sobre un terreno arenoso ó cuarzoso y reciben el contacto del aire, son tambien muy buenas porque estas clases de tierra se mezclan muy poco con el agua. Por el contrario, las que atraviesan gredas, barros ó margas, ó reposan sobre céspedes, betunes, minas, ó en cavidades subterráneas privadas del aire, deben no usarse jamas, porque son mal sanas.

El agua lluvia, recogida al aire libre y lejos de las habitaciones de los hombres y de los animales, en vasos de tierra ó piedra asperon ó en cisternas hechas de materias insolubles, en los tiempos tempestuosos y cuando ya ha llovido algo, son las mejores y mas puras; porque han sido purificadas por una especie de destilacion natural (2). Las de nie-

---

(1) Hipócrates.

(2) El agua lluvia contiene oxigeno, segun el descubrimiento del sabio Hassenfratz; y en opi-

ve y yelo recientemente derretidas son generalmente insolubles y pueden causar muy graves enfermedades: las de fuente, ordinariamente limpias y ligeras, son buenas: las de pozos y lagos son menos limpias, mas pesadas, y su uso no carece de inconvenientes (1).

Las mas insalubres son las aguas estancadas de los pantanos, y todas las que tienen olor y sabor. Las pantanosas estan siempre impregnadas de los miasmas que engendra la putrefaccion de los insectos y vegetales, y exalan continuamente un aire mefítico; y los paises pantanosos ó cubiertos en gran parte de aguas estancadas estan sujetos á epidemias.

Hipócrates, el mejor observador que produjo la antigüedad y único sabio de ella cuyos trabajos puedan servir para la instruccion y merezcan ser clasificados entre los de

---

nion del mismo autor, la nieve es agua oxigenada y ejerce una grande influencia sobre la vegetacion.

(1) Las aguas de pozo, y generalmente todas las crudas y duras, cesan de producir sus malos efectos, cuando, despues de haberlas hecho cocer, se las expóne en grandes vasijas de tierra á la accion del aire libre por veinte y cuatro ó treinta y seis horas.

los sabios modernos, caracterizó asi el efecto de estas aguas en su admirable *Tratado de los lugares, aires y aguas.* "Las aguas «de los lagos y pantanos, y en general todas «las estancadas, estan necesariamente calientes en verano, espesas y fétidas, porque no «corren: reciben siempre nuevas lluvias: estan evaporadas por el sol, descoloridas y «son perjudiciales y biliosas: en el invierno «estan frias, heladas y atravesadas por los «hielos y nieves, por cuya razon son muy «malas y pituitosas. Los que las usan tienen «el bazo voluminoso y obstruido, el vientre «duro, tirante y ardiente, y las espaldas, «clavículas y rostro descarnado, porque las «carnes se funden y reciben en el bazo: estan «flacos y disecados: experimentan hambre y «sed contínua y tienen los vientres inferior y «superior muy ardientes, de suerte que necesitan medicamentos muy activos; cuyas «afecciones les son familiares en todo tiempo «y la mayor parte perecen de hidropesia."

Con presencia de documentos instructivos sobre las aguas de su respectiva localidad, podrá la administracion prescribir instrucciones útiles sobre su uso, y evitar una infinidad de males que dependen de sus cualidades.

Bajo el nombre de *localidades* comprendo la direccion de las calles y su acordelamiento, las plazas y paseos públicos, la si-

tuacion de los hospicios y hospitales, prisiones y cuarteles, la distribucion interior y elevacion de las casas, y últimamente la separacion que debe haber entre las habitaciones y los artefáctos perjudiciales á la salubridad del aire.

La direccion de las calles, considerada con relacion á la higiene pública, es particular digno de atencion, pues no solo influye sobre la libre circulacion del aire, sino tambien sirve para esponer las habitaciones á tal corriente de él, con preferencia á tal otra, y facilitar el curso de los vientos favorables á la salud. El aire circula libremente en los lugares secos y elevados, abiertos á los vientos y á la luz, como tambien en los situados al levante ó nordeste y separados de los pantanos, aguas estancadas, minas, montañas y bosques. Todos estos sitios son saludables por naturaleza; pero no así los terrenos bajos donde basta escabar á una corta profundidad para encontrar agua (1). Las

(1) No es la cercania de las aguas, sino la estancacion de estás quien hace mal sanas las habitaciones. El agua corriente solo puede causar una poca de humedad en la atmósfera; pero las paradas, y por consecuencia encharcadas, producen exhalaciones y emanaciones pútridas que infestan el aire y lo hacen morbífico.

ciudades, villas, lugares y aldeas situadas en paises pantanosos, ó en medio de aguas estancadas, ó cercanas á aquellas en que se ha enriado ó macerado cáñamo (1); los lugares donde reinan con frecuencia espesas nieblas, los sujetos á avenidas de rios, los que estan abrigados de los vientos del Norte y del Este, los rodeados por todas partes de bosques y montañas, los que estan envueltos en elevados muros y fortificaciones, ó rodeados de fosos llenos de agua, y aquellos cuya posicion es tal que por una gran parte del año sufren la accion de los vientos húmedos, son los que particularmente necesitan que la direccion de sus calles esté en relacion con la del aire mas libre. Las mismas causas militan en lo respectivo al acordelamiento de las calles.

Iguales razones obran por lo concerniente á las plazas y paseos públicos, que en este concepto pueden mirarse como receptáculos necesarios para recibir y distribuir el aire, ó interrumpir su curso: los árboles que adornan los paseos tienen tambien la ventaja de

(1) El cáñamo infesta las aguas con una podredumbre muy peligrosa y los miasmas que estas exhalan entonces se difunden á lo lejos, corrompen los arroyos y causan fiebres intermitentes, epidémicas y tenaces.

absorver en parte la humedad y diferentes gases perjudiciales á la salud.

Los hospicios, hospitales, mataderos y cementerios deben estar situados fuera de las poblaciones, pues todos estos establecimientos vician el aire con miasmas deletéreos y destructores de la salud en razon á que conservan el producto contínuo de la respiracion y transpiracion de los hombres, animales ó cuerpos; y por las mismas causas debieran situarse siempre fuera del recinto de las ciudades, las cárceles y cuarteles.

En los hospicios, hospitales, obradores, pósitos y prisiones, cuarteles y teatros, debe introducirse por la administracion el saludable uso de los ventiladores.

No hay duda en que debe abandonarse al destino y fortuna de los propietarios la distribucion interior y elevacion de las habitaciones; pero á pesar del respeto que se debe al derecho de propiedad, es incontestable que como su uso puede alguna vez ser perjudicial á la sociedad, pertenece en este caso á la administracion adoptar medidas sanitarias y vigilar su ejecucion. Debe, pues, cuidar de que las casas susceptibles de humedad por su cercania á las aguas, estén elevadas del suelo húmedo y que este abunde en materias absorventes: que las ventanas sean anchas y en bastante número para que el aire y luz exterior penetren libremente en todas las ha-

bitaciones: que estas y las casas no sean muy estrechas ni muy bajas: qué no se tengan ninguno de los animales cuya crianza prohiben en las poblaciones las leyes y reglamentos de policía: que no se habite inmediatamente una casa recien construida, ni habitaciones acabadas de reedificar, y últimamente que la elevacion de los edificios no impida la libre circulacion del aire y la luz de las calles.

Los mismos motivos que existen para hacer situar fuera del recinto de las poblaciones los hospicios etc. obligan con mayor razon á adoptar igual medida por lo respectivo á las profesiones cuyo ejercicio produce exhalaciones fétidas y perjudiciales, como las tenerias, tintorerias etc., y á hacerlas establecer en la parte mas baja de los rios para evitar que comuniquen á las aguas principios de putrefaccion.

Si considerada bajo el aspecto físico es un gran mal la escesiva poblacion de algunas ciudades, examinada bajo el aspecto sanitario lo es mucho mayor aun, pues los hombres y los animales no han nacido para vivir hacinados, y el hálito del hombre es mortal para el hombre. Pero en el estado actual de la sociedad, ¿qué debe hacer una administracion ilustrada? Corregir los defectos del mal pues no está en su mano destruir la causa.

Bajo el título *régimen* tratarémos de los

alimentos, bebidas, baños y trabajos (1).

Como la naturaleza hizo al hombre el primero de todos los seres, lo dotó de cualidades adecuadas para vivir en todos los climas y poder alimentarse de todas las sustancias animales y vegetales, sometiéndolo todo á su imperio para satisfacer sus necesidades. Pero como solo un poderoso puede multiplicar sus goces en este concepto, reuniendo á grandes gastos en su mesa los mas raros manjares, la mayoría de los hombres tiene que sostenerse con los alimentos que proporcionan los lugares donde respectivamente habitan, cuyos alimentos son las sustancias animales y vegetales que produce el pais.

Las sustancias animales que mas ordinariamente constituyen el alimento son los animales domésticos propios al efecto; tanto cuadrúpedos como volátiles, los peces de los mares, rios, lagos y estanques, y los mariscos que producen sus orillas ó conduce el comercio: y las sustancias vegetales, los granos, frutos y legumbres que produce el cultivo del pais.

En la sanidad de estas sustancias, es decir, en su disposicion adecuada para propor-

(1) No trato del vestido porque tiene mas relacion con la higiene doméstica, aunque interesa á la salud de los ciudadanos en general.

cionar un alimento sano, consiste la influencia saludable ó viciosa que ejercen sobre la existencia, y que conserven la salud ó causen las enfermedades y epidemias.

Pero como las especies de animales que son propios para el alimento del hombre se sostienen con vegetales, sobre la calidad de estos vegetales, granos, forrages ó yerbas, debe recaer la atencion administrativa, cuidando de que los granos y forrages que se vendan en los mercados sean de buena calidad y que los ganados no pasten en los sitios y tiempos en que las yerbas podrian hacerles contraer enfermedades. ¿Por qué la administracion no ha de contar en el número de sus deberes el de publicar sobre este punto instrucciones, con arreglo á la opinion de labradores y veterinarios ilustrados? No hay un placer mas dulce que el de emplear en hacer bien la autoridad que se disfruta.

Tambien debe cuidar de la calidad de las sustancias animales de todas clases que se vendan; así como de la de los vegetales, pues ambas cosas constituyen el alimento de los hombres; y de lo concerniente á bebidas, como los vinos, cidra, cerbeza y demas, á que se pueden reunir los aceites, vinagres, y licores espirituosos, por el uso diario que de ellos se hace.

Por lo respectivo á los baños, considero que sería una institucion verdaderamente par-

ternal, establecerlos públicos en todas las poblaciones, pues es necesario á ambos sexos en todas las edades, y favorable á casi todos los temperamentos. "La limpieza, dice Ba-«con, es, respecto del cuerpo, lo que la de-«cencia respecto de las costumbres." El cuerpo está siempre, y con especialidad en los calores y ejercicios violentos, en una transpiracion necesaria á la existencia. El sudor y la insensible transpiracion que nos es propia, no solo exige la frecuente muda de ropa blanca, sino que procuremos facilitar esta evacuacion natural, pues cuando la transpiracion se entorpece y consolida por efecto de la suciedad, pierden los poros la elasticidad que les es necesaria para expedirla, y de aquí proceden las enfermedades cutáneas, casi siempre contagiosas, y las febriles. El baño facilita la transpiracion dando elasticidad á los poros que sirven para evacuarla, limpia el exterior del cuerpo de esta transpiracion, que cuando se seca obstruye los poros; refresca la sangre, entona todos los órganos, facilita su juego, mantiene la salud, repara las fuerzas y proporciona apetito y un sueño dulce.

Para los habitantes de los campos y jornaleros, mas bien que para ninguna otra clase, son indispensables los baños, pues son las que transpiran mas, por efecto de sus trabajos, y cuidan menos de la conservacion de

la limpieza: puede afirmarse que el exterior de prematura vejez que adquieren estos hombres, y lo poco que conservan sus mugeres la hermosura y gracias de la juventud, no tanto consiste en el exceso de su trabajo, como en el poco cuidado que ponen en su aseo.

El establecimiento de baños públicos gratuitos, ó á un precio muy moderado, seria un gasto verdaderamente útil, porque resultária en utilidad general, y poco excesivo en los lugares atravesados por aguas corrientes ó situados cerca de algun rio. Los baños de rio son mas saludables, porque el agua corriente causa en el cuerpo una útil frotacion y arrastra consigo las inmundicias de la piel, que de este modo se encuentra en contacto con un agua siempre pura y nueva. El nadar tambien aumenta los buenos efectos del baño. En cuanto á los lugares que no gozan de esta ventaja, proporcionársela seria hacerlos disfrutar de un bien que la naturaleza les ha rehusado.

El uso de los baños deberia determinarse por reglamentos sabios y adecuados á las localidades, segun los tiempos, edades y temperamentos, cuyos reglamentos solo deberian establecer el de los baños tibios y frios, proscribiendo los calientes como perjudiciales á la salud. Como el baño caliente tiene una temperatura muy elevada, ocasiona un movimiento de calor muy considerable; de-

termina una transpiracion y sudores abundantes, con especialidad en la cara y hace experimentar agitacion, incomodidad, ansiedades y vértigos, arrebata imperiosamente la sangre al cerebro, el rostro se colora fuertemente, los ojos se ponen rojos y relucientes, las arterias temporales laten con precipitacion y causan congestiones de la sangre en los vasos del cerebro; últimamente puede producir y produce algunas veces la apoplegía y aun la muerte, y su menor efecto siempre, es enervar. El baño tibio, por el contrario, proporciona con su dulce temperatura un calor templado y saludable, ablanda los sólidos, atrae la accion al exterior, y el agua que absorven los vasos se mezcla con la sangre y diluye los humores. Descansa, fortifica y apacigua la sed de las personas fatigadas. Es útil para las de fibra delgada, seca é irritable, é igualmente en las grandes fatigas del cuerpo y en las pasiones fuertes. Pero no conviene inmediatamente despues del reposo; como tenga algo mas de calor que el necesario para no sentir el frio, y aun es perjudicial cuando hay debilidad ó estenuacion. Los baños frios tienen la propiedad de hacer refluir la accion y los humores del exterior al interior, y cuando el cuerpo es susceptible de una suficiente reaccion, favorecen y restablecen la libre circulacion de dentro afuera y al contrario: disminuyen la mobi-

lidad del sistema, aumentan la fuerza de los sólidos y por consecuencia el vigor de las contracciones musculares.

El trabajo y el descanso son las dos alternativas de la vida: alternativas necesarias para mantener las fuerzas y el juego de los órganos, y prepararlos á las violentas sacudidas que alguna vez conmueven hasta los fundamentos de la vida. El trabajo sostiene la salud y solo un cuerpo sano siente todo el precio de la existeneia; pero es preeiso que sea proporcionado á las fuerzas del individuo, pues de lo contrario lo enerva y mata.

Lo concerniente á los trabajos, considerados con relacion á la higiene pública, se limita á consideraciones sobre las clases de las profesiones y los lugares en que se ejercen, pues lo demas pertenece á la higiene doméstica.

Como las profesiones que exigen el empleo de la fuerza corporal son la agricultura, artes mecánicos y oficios, que estan ejercidas por la parte mas numerosa de la sociedad, la administracion debe dirigir con especialidad su atencion hácia ellas y dictar los reglamentos necesarios para evitar los males y enfermedades que son ordinaria consecuencia de la rutina y de la ignorancia: estos reglamentos deberian prescribir reglas dietéticas para los labradores, continuamente expuestos á las vicisitudes y alteraciones del

calor y el frio, la humedad y la secatura, y por consecuencia á las afecciones procedentes de la influencia de las estaciones y el cambio de temperamento. Tambien deberian contener medidas sobre las localidades donde se ejercen profesiones sedentarias, para impedir el hacinamiento de muchos trabajadores en un mismo sitio; cuidar de que los edificios estuviesen bien aireados y prescribir medidas dietéticas proporcionadas á las diferentes profesiones.

Pero aun hay mas precauciones sanitarias: la administracion no debe omitir ningun medio para la extincion de la viruela, azote de la humanidad y de la poblacion, propagando la vacuna (1); este bien que ha

---

(1) La vacuna proviene de una enfermedad de las vacas, llamada en inglés *cow-pox*, que en ciertos tiempos reina en muchos condados de Inglaterra, y fue observada en el de Glocester donde de tiempo inmemorial la conocian los habitantes del campo. Se asegura que tambien se encuentra hace muchos años en el Holstein. Los informes particulares adquiridos por la comision central de vacuna establecida en París hacen presumir que se habia manifestado tambien en algunas comarcas de Francia, pero ningun médico la habia descrito, ni ningun veterinario habia hecho mencion de ella. El doctor Jenner, médico inglés, fue el primero que se aseguró de que la vacuna se

venido á consolar á los hombres de un mal universal, y que de todos los descubrimientos recientes es el de que la humanidad debe mas bien felicitarse. Es demasiado evidente que la vacuna preserva de la viruela por una operacion tan segura en sus efectos como sencilla y dulce en su accion (1), para que de-

---

trasmite frecuentemente á las personas ocupadas en el cuidado de las vacas, cuando tienen araños ó escoriaciones en las manos, y que despues de esta vacuna natural quedan exentas para siempre de contraer viruelas. El respetable filántropo La Rochefoucauld, la trajo y dió á conocer en Francia.

(1) Esta operacion se efectúa en los individuos haciéndoles varias picaduras en el brazo y aplicándoles la vacuna. Al séptimo dia, poco mas ó menos, se forma un botoncillo con una pequeña depresion en el centro, que extendiéndose despues presenta como un rodete redondo, el cual contiene una materia limpia que le da un golpe de vista argentado y la depresion entonces es mas marcada. En este tiempo aparece alrededor de cada boton un círculo mas ó menos rojo que se llama *aréola*. Como al noveno dia sucede á este círculo una inflamacion en torno de los botones, que presentan un aspecto flemonoso con tension é hinchazon. Esta inflamacion se extiende comunmente á muchas pulgadas en derredor de cada boton, y confunde algunas veces todas las aréolas para no formar mas que una sola placa que se extingue al undécimo dia, sin que ordinariamente queden mas

jen de disiparse los quiméricos temores que la ignorancia ó el espíritu de partido se complacieron en esparcir, y apreciarse en lo que valen los imaginarios peligros alegados para impedir ó disminuir la confianza: sus ventajas están demostradas, y tiene en su favor la experiencia diaria de todos los paises, el voto de todas las sociedades sábias, la unánime aprobacion de todo el universo médico, faltándole solo triunfar de la indolencia de esta porcion de naciones que parecen destinadas á no entusiasmarse sino por los errores y á desconfiar de todas las verdades útiles. A la administracion y á todos los amigos de la humanidad corresponde vencer al fin este último obstáculo, y destruir en la parte ignorante del pueblo la mortífera preocupacion que le hace aun descuidar ó resistir el beneficio de la vacuna. ¡Qué cosa podrá reclamar nunca mas imperiosamente la solicitud de la autoridad pública! No se trata de ahogar un monstruo que devorase en cada año millares

---

que algunas eflorescencias que se extienden alguna vez sobre las partes cercanas. Entonces se forma una postilla amarillosa enmedio de cada boton, que se ennegrece en seguida y á los veinte y cinco ó treinta dias y alguna vez á los diéz y ocho ó veinte, cae y el individuo no tiene ya que temer á las viruelas.

de víctimas: se trata de cerrar un abismo en que periódicamente se sepulta una numerosa parte de la poblacion, y principalmente aquella en que reposa la esperanza de las generaciones futuras. ¡Qué mandatario de la autoridad pública podria hollar, sin estremecerse, la tumba de una víctima de la viruela, teniendo que reconvenirse de no haber hecho todo cuanto estaba en su mano para alejar ese terrible azote! Siendo la vacuna el medio mas precioso que han descubierto los hombres para preservar á la sociedad de un mal tan perjudicial á la poblacion, es preciso convencer á todos de su eficacia para hacerla adoptar generalmente (1). La administracion hará un verdadero beneficio á las localidades, propagándola; la humanidad sola le haria un deber de ello, aun cuando sus funciones no le impusieran la obligacion de hacer disfrutar á los habitantes los beneficios de este precioso descubrimiento.

---

(1) Se ha encargado muchas veces la vacuna en el ganado lanar para preservarlo de la morrilla, sin que los resultados hayan parecido concluyentes, aunque dejan la esperanza de encontrar en el preservativo de la viruela, el de este azote destructor que tan frecuentemente desola la agricultura é introduce en las ganaderias el contagio y la muerte.

La administracion debe procurar con el mismo empeño é igual celo generalizar entre los ciudadanos el conocimiento de todos los remedios preservativos, y los concernientes á los ahogados, asfixiados por mefitismo, frio ó calor, envenenamientos por animales ó vegetales, efectos peligrosos de las cales vivas, tierras absorventes, cuerpos vitrificados, ácidos y licores espirituosos, á la rabia, al mefitismo de las margas, pozos, hoyos, bodegas, é inundaciones: últimamente; debe hacer de modo que todos los medios reconocidos como eficaces para dar salubridad á los sitios y purificar el aire, aguas y bebidas, se hagan usuales. Otra parte importante de la higiene pública es tambien la que indica la situacion y posicion de las localidades en las obras públicas ó particulares para hacerlas sanas, sea por su separacion de los sitios cuyo fondo es bajo y pantanoso, sea por su exposicion á los vientos del norte y mediodia. Tambien debe extenderse la vigilancia de la administracion sobre la especie de materias de que estan formados los utensilios de cocina; sobre el uso de ciertas producciones naturales y en fin sobre el de las aguas de los rios, arroyos, lagos, estanques, pozos, fuentes y cisternas.

Todo lo que puede contribuir á conservar la salud y prolongar la vida, es un deber sagrado de la administracion. ¡Y cuál se-

ria el corazon helado que dejase de mirar como el mas dulce de los placeres el de hacer el bien, mas por la persuasion y el ejemplo que por el uso de la autoridad! En los medios indicados por la higiene aprenderá la administracion esta parte de sus deberes, porque no son los auxilios, sin duda ventajosos, que la legislacion puede sacar de la medicina, el único objeto de ella, pues estos socorros no son mas que el efecto de una causa primitiva, y el conocimiento de ellos seria siempre por lo mismo imperfecto sin el de la causa, sino porque, como lo hice observar al principio de este título, existe una relacion íntima entre la legislacion y la medicina y por consecuencia entre la administracion y la higiene pública.

Bajo estos diferentes aspectos es como la higiene pública se une á la administracion y forma una parte de esta ciencia. Asi es como todo se encuentra ligado en los conocimientos humanos, y no hay ciencia que deje de tener puntos de contacto con las demás.

IV. *Socorros públicos.*

Penoso es, tratando de la accion administrativa sobre las personas, haber de considerar tambien á una parte de los ciudadanos en el estado de la indigencia. Pero como es cierto que se encuentran individuos

en la sociedad que carecen de recursos propios y ademas es una de las atribuciones de la administracion lo respectivo á los indigentes y los lugares de retiro que deben señalárseles, no puedo prescindir de hablar de ello como uno de los modos de considerar á las personas en la comunidad.

La sociedad debe auxiliar á aquellos de sus miembros á quienes su posicion obliga á recurrir á la conmiseracion pública y á quienes la fuerza de las circunstancias impiden absolutamente atender á sus primeras necesidades; pero al concederles socorros es preciso saber conciliar el interés de la sociedad con las exigencias de la desgracia. Distribuir socorros en cualquiera otro caso que no sea el de verdadera desgracia, es crear la mendicidad, alimentar la pereza y estimular ó producir los vicios. Todo ser desgraciado tiene derecho á ser socorrido por la sociedad, pero la beneficencia solo es un deber respecto de la verdadera desgracia, y una virtud en proporcion á su ilustracion y á la utilidad que proporciona al infeliz en quien se emplea, poniéndolo en estado de no necesitar de ella en lo sucesivo. Los socorros públicos deben tener dos objetos: remediar un mal presente y evitar su continuacion disminuyendo las causas que obligaron á reclamarlos. "Hay verdades que jamas se repetirán «demasiado. La caridad religiosa favorecia

«demasiado la pereza: es preciso pues, que «la filosofía escite el mismo celo por la hu«manidad y que sepa dirigirlo mejor. Todo «individuo sano debe adquirir su subsisten«cia, pues mantenerlo sin trabajar solo pue«de ser á costa de los que trabajan; y devo«rando los frutos de la tierra que no culti«van y de la industria que no ejercen, son «mas onerosos al público por su holgaza«nería y mal ejemplo que por lo que cues«tan (1).”

Preocupaciones inveteradas é ideas contrarias á toda buena administracion, sugeridas por el espíritu religioso, dominan aun en este particular á los hombres públicos de todos los paises. Estoy convencido de que cuanto hay que hacer en materia de socorros públicos estriba en dos principios bien evidentes: el primero es no concederlos sino á los que tienen verdadera necesidad, pues lo contrario sería privarse de los medios de atender á los que la tienen, favoreciendo la holgazanería y todos los vicios que de ella emanan; y el segundo, aplicar á cada individuo la clase de socorro que le conviene segun su posicion; cuyos dos principios tengo por fundamentales en tal manera, que los miro como el elemento de un buen sistema de socorros públicos. La base de este

(1) Ministerio de *Francisco de Neufchâteau*.

sistema son los socorros domiciliarios; medio mucho mas humano y eficaz, económico y político de subvenir á las necesidades de los que se ven obligados á implorar la pública conmiseracion, que el sistema de hospicios y hospitales: pero los gobiernos, solo han sabido fundar establecimientos de esta clase y multiplicarlos como á porfia. Se han construido edificios que son objeto del orgullo de las ciudades y de la admiracion de los extrangeros; se les ha dotado ricamente, asignándoles bienes raices y rentas, para atender al sustento de los miserables; se han formado grandes establecimientos, decorados con todo el gusto de la arquitectura, para servir de receptáculo á hombres llenos de harapos ó atacados de enfermedades peligrosas ó asquerosas dolencias: pero todo ello ha sido un sacrificio hecho mas bien á la ostentacion nacional que á la humanidad y conmiseracion pública. Por otra parte, los sacerdotes, que hallaron innato en los hombres el sentimiento de la piedad, se apoderaron de él para hacerlo servir á sus fines, y haciendo de la caridad un acto religioso, constituyeron un deber, del cual se aprovecharon para enriquecerse con una parte de los socorros públicos, suponiendo ser ellos el conducto por donde debian pasar necesariamente. Pero el mayor mal consiste en haber desnaturalizado en el espíritu de los hombres toda

idea exacta de las cosas, haciéndoles considerar como una virtud y un acto de religion lo que no es mas que un sentimiento natural, pervirtiendo en esto, como en todo, todas sus ideas de moral. De aquí nacieron las fundaciones piadosas en favor de los pobres, las donaciones y legados de que se constituyeron administradores y cuyo manejo no perderán hasta que los pueblos se civilicen ilustrándose. Esperemos que la Francia, restituida á mejores ideas, volverá á los verdaderos principios en este particular, como lo ha hecho ya en muchas de sus instituciones. Este ramo de economía pública es de los mas importantes, y por consecuencia, objeto de una parte de las meditaciones de la administracion.

Esta se compone de una infinidad de ruedas relativas á las relaciones sociales, sin las que la sociedad no podría mantenerse sin numerosos abusos; pero es una verdad de muy poco conocida, que se cree haberlo hecho todo en materia de socorros públicos cuando se han empleado los medios mas expeditos de administrar, es decir, cuando se han construidos magníficos establecimientos de caridad, que atestiguan, mas bien la vanidad de las naciones y ciudades, que una sabia administracion de beneficencia; sin que estos grandiosos edificios llenen el objeto de socorrer la indigencia, objeto que solo se consigue

por medio de socorros domiciliarios bien administrados. El sistema de hospicios y hospitales ha sido adoptado por todos los pueblos cultos para socorrer la indigencia, y este sistema se ha consagrado en la opinion comun por los magníficos establecimientos construidos al intento y la legislacion especial adoptada en cuanto á ellos: se ha pensado en lo que existia y no en lo que debia existir: se ha visto un medio ya conocido y no se ha investigado si este medio llena el objeto, ni si es conforme al órden natural de socorros públicos. Se ha seguido el uso por rutina, omitiendo remontarse á las causas que producen la indigencia. Los establecimientos de caridad, creados en su principio por motivos de religion, y consagrados despues por una beneficencia mal entendida, son mas bien asilos abiertos de contínuo á la pereza y al desarreglo, causas generales de la indigencia, que medios reales de socorro para el individuo á quien imperiosas circunstancias han sumergido en la desgracia; y sostienen, en la clase que los puebla mas ordinariamente, el espíritu de indolencia por lo presente y de imprevision por lo futuro, que es la causa primaria de la miseria á que parece estar condenada de generacion en generacion, la fuente de todos los vergonzosos vicios y desórdenes que la caracterizan y una verdadera llaga política. Se dan, es cierto,

socorros pasageros al que se presenta, pero no se le enseñan los medios de excusarlos en lo sucesivo, ni aun se le evita aquella especie de vergüenza anexa al socorro; vergüenza que, sin embargo, seria un gran resorte en manos del legislador para destruir las causas de la indigencia (1).

No hay duda en que la miseria es el mayor de cuantos males puede esperimentar el hombre; pues influye á un tiempo mismo sobre la naturaleza y sobre el carácter, altera la salud, agota las fuerzas, produce los males, dolencias y enfermedades, mina insensiblemente la existencia, que convierte en una pesada carga para el desgraciado, abate la imaginacion y el valor, mata la inteligencia, priva de toda alegria y esperanza, hace al hombre vil, bajo y rastrero, y finalmente, lo embrutece y desnaturaliza hasta el punto de hacerlo propio para la servidumbre. ¿Qué debe pues la sociedad á los infelices que se encuentran en este penoso estado, que necesariamente conduce á la desmoralizacion, á la desesperacion y al crímen? Socorros que

(1) No sería dificil probar con cálculos exactos que los fondos empleados en el sosten de los hospicios y hospitales; serian mas que suficientes para socorrer de un modo mas eficaz á triplicado número de indigentes.

los hagan salir de él y les sirvan de leccion para lo sucesivo.

¿Carece un hombre útil de medios de subsistencia por falta de trabajo? pues trabajo es lo que debe dársele y no un sitio en el hospital, porque acabará por adquirir la pereza y perder la moralidad. En el solo caso de no haber absolutamente trabajo que proporcionar al que carece de él, es cuando la sociedad debe socorrerlo directamente y cubrir sus necesidades. ¿Es una herida ó enfermedad pasagera quien obliga al individuo á recurrir á la conmiseracion pública? Cúresele en su casa á costa de la comunidad: los cuidados que reciba de su muger é hijos serán mucho mas seguros y dulces que los que se le facilitan en los hospitales, donde la multitud de objetos endurece por necesidad á los asistentes acerca de los males de personas que les son desconocidas. ¿Se encuentra agoviado por la edad y achaques habituales y sin el amparo de una familia? Proporciónesele un retiro sano y cómodo donde pueda acabar sus dias con tranquilidad. ¿Se vé invadido de una de esas enfermedades que tienen un contagio exterior y pueden atacar la existencia de sus semejantes? Entonces solo debe socorrerle en un hospital y segregársele de la sociedad (1).

---

(1) Los hospicios solo deben servir para los

Pero ademas de estas razones, hay principios por los cuales debe dirigirse la administracion al emplear los diversos medios posibles de disminuir insensiblemente las causas de la miseria y hacerla desaparecer enteramente. Las necesidades que reclaman los socorros públicos, son, ó el estado de absoluta pobreza, ó el de enfermedad ó el de abandono.

La momentánea falta de trabajo, en individuos que habitualmente viven del de sus manos; el ser una familia demasiado numerosa para que su gefe pueda atender á sus primeras necesidades; ó las desgracias imprevistas que suelen arrebatar á familias enteras sus medios de subsistencia, son las causas ordinarias de la pobreza. En el primer caso, importa asegurarse de que la falta de trabajo no es un pretexto para vivir en la ociosidad, porque la administracion debe temer y evitar hacer contraer al hombre el hábito de la holganza, y solo debe socorrerlo despues de haber adquirido la conviccion

---

ancianos que padecen achaques incurables ó carecen de familia que los asista, y los hospitales para las enfermedades graves y contagiosas ó las heridas que requieren especiales cuidados; pero sin que unos ni otros sean esos vastos establecimientos, donde se hacinan los hombres por centenares.

de que se halla en verdadera necesidad y en la imposibilidad de proporcionarse trabajo para satisfacerla, en cuyo caso debe facilitarle auxilios provisionales, para que siempre conserve el amor al trabajo y lo busque. Los *socorros domiciliarios*, en que deben comprenderse los alimentos de primera necesidad suministrados en especie, así como los vestidos y combustibles cuya carencia en la rigorosa estacion del invierno extingue el valor y paraliza las fuerzas, son el medio de auxilio mas económico para la comunidad y mas ventajoso para los socorridos. Las comisiones de beneficencia centralizan la accion de los socorros públicos, y causan la ventaja de que, reuniendo todas las necesidades en un centro comun, y partiendo del mismo todos los socorros, es mas severa la vigilancia, se satisfacen mejor las verdaderas necesidades y los vicios y la pereza quedan conocidos y despreciados.

El estado de enfermedad comprende á los individuos atacados de dolencias momentáneas que les impiden dedicarse al trabajo y á quienes la falta de recursos no permite gozar de los cuidados y remedios convenientes. Casi todos los que se hallan en este caso tienen que valerse de los socorros que facilitan los *hospitales*; pero estos asilos jamás debieran abrirse sino á los que no tienen familia, y una administracion ilustrada debe cer-

rarlos á todos los enfermos que pueden recibir los cuidados domésticos de su casa, informándose bien de si se hallan en este caso, porque, lo repetimos, el socorro domiciliario es el mas ventajoso para los individuos. En una familia cuyo gefe está enfermo, su muger y sus hijos se conceptúan dichosos en contribuir con una parte del gasto para su curacion, á cuyas incontestables ventajas se reune el consuelo que un padre ó una madre experimentan cuando pueden ser asistidos en su propio lecho por mano de sus mismos hijos: por tanto, la administracion no debe admitir en los hospitales sino á aquellos seres tan desgraciados que no tienen familia ni domicilio. Organizar y multiplicar los socorros en las mismas casas de los necesitados, es el complemento de la caridad bien entendida.

El estado de abandono es aquel en que se halla un individuo aislado y privado de todo apoyo en la sociedad, ó á quien la edad y achaques incurables imposibilitan para emprender ningun trabajo capáz de hacerle subsistir; cuyo caso se presenta siempre en los dos estremos de la vida. Un recien nacido, á quien nadie reconoce, queda abandonado á la pública conmiseracion: un anciano que al llegar al fin de su carrera, ha visto desaparecer sucesivamente todos sus apoyos, y anonadarse con sus fuerzas su módica fortu-

na y los medios de adquirir su subsistencia, es otro objeto abandonado á la beneficencia de la sociedad, á quien no pueden ser indiferentes los últimos momentos de una vida que le fué útil. Frecuentemente vienen los achaques á molestar al hombre en medio de una penosa carrera; en todos tiempos y en todos los pueblos ha socorrido la sociedad á estos desgraciados; pero debe cuidar de no hacer partícipes de sus socorros sino á los que tienen verdadera necesidad de ellos; de no encargarse del niño cuyos parientes sean conocidos, ni del anciano cuya familia puede sostener sus últimos años, ni adoptar sino á los que se encuentran sin apoyo y sin auxilio. El derecho que solo la verdadera indigencia tiene á las limosnas públicas, constituye á la administracion en el deber de desplegar en su aplicacion la mas inflexible severidad.

Los niños deben ser criados de modo que lleguen á ser útiles á la sociedad que los adopta, haciéndoles contraer desde luego el hábito del trabajo, porque él solo les hará adquirir buenas costumbres y formará un plantel de ciudadanos útiles. Los viejos y los incurables solo necesitan reposo; por lo tanto, debe proporcionarles una habitacion sana y espaciosa para que terminen en una feliz tranquilidad su laboriosa vida.

Como la indigencia puede llegar á ser la

posicion habitual de ambos sexos en todas las edades de la vida, se consideran como indigentes, los niños espósitos ó abandonados, las mugeres embarazadas, los hombres y mugeres aptos para el trabajo, pero atacados de enfermedades pasageras, los que las padecen incurables, y los viejos achacosos de ambos sexos, que se ven obligados á recurrir á la conmiseracion pública.

En el orden social, el nacimiento de un niño es un nuevo lazo que estrecha la union de los esposos. Prenda de su ternura y de su felicidad, constituye este niño su alegria y su esperanza, así como algun dia deberá ser su apoyo y su consuelo. Pero ¡cuál es la suerte de los seres infelices, abandonados por sus parientes, á quienes tál vez no conocerán jamás! ¡De esos seres abandonados á la caridad pública, cuya existencia reclama el pronto socorro de la piedad! Inocentes de su nacimiento, presentan á los ojos de la sociedad el espectáculo de la desgracia, y ella se encarga de cuidarlos: á la administracion corresponde vigilar su crianza, cuyo honroso encargo es una parte de sus deberes, y constituyéndose su madre comun, proteger su existencia y asegurar su conservacion.

Los primeros momentos de la entrada del hombre en la vida, los primeros pasos de su existencia animal, y la debilidad de la edad primera, reclaman imperiosamente

asíduos cuidados, sin los que perecería por precision. El estado de inercia física y moral en que vegeta por muchos meses, y aun en sus primeros años, reclama los auxilios necesarios á los primeros desarrollos de la vida, y por consecuencia la presencia de los que deben procurárselos. El niño, desconocido por sus parientes ó abandonado por ellos, no deja por eso de ser un miembro de la sociedad: como hombre tiene derechos á la conmiseracion de los demas; como ciudadano los tiene á la de la sociedad de que hace parte. Por consiguiente, la sociedad tiene un interés en la conservacion de estos niños, que deben su existencia á la ternura ó debilidad de sus padres, pero que comunmente deben á la vergüenza ó desgracia de estos el encontrarse abandonados ó desconocidos. Estos infelices son parte de la poblacion general; pagarán tal vez un dia los auxilios que hayan recibido de la patria que los adopta, y algunos de ellos podrán ilustrar á la sociedad con sus trabajos y aumentar su gloria. Perdidos en la gran familia, pero hijos adoptivos de la comunidad, los niños espósitos ó abandonados deben encontrar en la administracion pública una madre, un tutor que cuide de su conservacion y los haga educar para la sociedad. Y como la administracion es naturalmente el padre comun de los ciudadanos, debe el legislador con mas razon

colocar bajo su especial vigilancia y confiar á su direccion estos séres débiles y desgraciados, que, privados de los cuidados y caricias de sus parientes, y aislados en la sociedad, serian desdeñados generalmente por un efecto de las preocupaciones de esta.

La distincion que existe entre los niños espósitos y los abandonados por sus familias no establece diferencia alguna en los deberes de la administracion; pues aunque los unos son hijos habidos fuera de matrimonio y desconocidos por sus autores, ó de padres incógnitos que los han espuesto, y los otros son los que, perteneciendo á parientes conocidos, se encuentran por muerte de sus padres ó por su ausencia ó retiro á parages ignorados, ó por su detencion por hechos criminales ó correccionales, ó por su absoluta miseria, abandonados á la conmiseracion pública, es igual en todos el derecho á esta, sin mas distincion que comprenderlos en listas distintas y separadas, para que el número de hijos ilegítimos ó de parientes desconocidos, pueda ser apreciado con mas exactitud en las tablas estadísticas; consideracion referente á la moral pública. Sin embargo, si bien es cierto que la sociedad debe auxiliar á aquellos de sus miembros que por sí mismos carecen de recursos, tambien lo es que la administracion debe estar siempre prevenida contra la admision á estos socor-

ros, pues sería privar de ellos á los que tienen verdadero derecho; por esta causa los hijos de padres conocidos y casados y no indigentes, y aquellos cuyas madres reciben socorros públicos, no deben criarse á costa de la comunidad.

El niño espósito ó abandonado debe confiarse desde luego á una nodriza, pues la educacion física es la primer cosa que debe tenerse presente en la de los niños, y el hombre exige cuidados antes de que se trate de formarle, en razon á que goza de la existencia antes de poder apreciarla ni adquirir conocimientos de nada. Apenas nacido, experimenta todas las necesidades de la existencia animal, y un instinto maquinal le conduce á buscar el seno de una madre, indicándole que en él es donde puede hallar su alimento. Una nodriza, y los cuidados de una madre, es lo que el niño necesita en su primera edad, y la eleccion de ella reclama la mayor precaucion por parte de la administracion, que, á menos de proceder con una culpable indiferencia, debe poner en ella todo su conato, pues de hacerlo así, depende, no solo la existencia del niño, sino tambien su futura moralidad y que disfrute la dulzura de encontrar una madre en la muger que lo cria (1).

(1) Es mejor colocarlos en el campo que en las ciudades.

¡Cuántos cuidados exige desde luego este ser débil cuya existencia se arriesgaría con un solo dia de abandono! ¡qué atencion tan minuciosa para cuidar de todo cuanto le es necesario! ¡qué sagacidad para adivinar, por la sola inflexion de sus lloros, la especie de sus necesidades! ¡qué valerosa resolucion para no arredrarse con los cuidados que es preciso prodigarle! ¡qué heroismo de paciencia para sacrificarle noche y dia el reposo y la salud misma! Solo el corazon de una madre puede ser capaz de satisfacer estos deberes y no cansarse jamas de llenarlos. Ni las privaciones, ni los disgustos la arredran. Las mugeres tienen en este particular un modo de sentir admirable, pues ademas del sentimiento de la maternidad, existe en su corazon un instinto profundo, que, aun cuando sean estrañas para el niño, les dá el valor y paciencia necesaria para criarle y cuidarle; cuyo sentimiento, que las anima y sostiene siempre, es un heroismo de paciencia de que el hombre es incapaz. Pero como nada puede suplir para un niño la ternura siempre vigilante y los siempre atentos cuidados de una madre, porque el afecto y los sentimientos no se compran, la administracion debe tomar para cuidarlo, no la primera muger que se presenta, ó una de esas mugeres mercenarias movidas por la avaricia, sino una que tenga buenas costumbres, buena salud,

carácter alegre é igual, y en una palabra, que sea buena madre de familia; porque todo ello influye sobre el temperamento y carácter del niño y toda crianza tiende á formar el temperamento y el carácter. Este cuidado exige toda su solicitud, tanto para prevenir las funestas consecuencias de algun cálculo inmoral, como para asegurar á estos niños todos los cuidados que se deben á su debilidad y que la humanidad reclama.

Pero no bastaria haber dado una nodriza al niño sino se vigilase despues su educacion física y moral. ¡Y qué deber mas noble ni funcion mas dulce que la de socorrer la humanidad doliente ó abandonada! Jamas debe descuidar la administracion la vigilancia de las familias en que ha colocado los niños abandonados: debe entrar en los mismos pormenores que entraria una madre, ver si los niños sufren algo por negligencia y si se les tiene con aseo, si su alimento es sano y suficiente, si se les desdeña ó maltrata, si se les expone solos al peligro de matarse ó estropearse, y finalmente, si las nodrizas llenan todos los deberes de buenas madres de familia. Tambien debe proponer recompensas y conceder estímulos á las que por sus cuidados hayan salvado la vida de niños débiles ó á las que, á una edad determinada, presenten á la inspeccion los niños mas saludables y precoces. Este es uno de los sábios

empleos que debe hacer la administracion de los fondos de que puede disponer, y así es como difunde la vida en la localidad, procurando á la sociedad una clase de hombres fuertes y bien constituidos que serán parte necesaria de ella.

El número de niños que puede criar una muger está indicado por la naturaleza y esta indicacion determina la cantidad de nutricion de que cada uno necesita. Por tanto, nunca debe confiarse mas de un niño á una nodriza, pues de otro modo seria arriesgar la existencia de tres individuos. Los casos contrarios, que son muy raros, solo son excepciones de la ley constante de la naturaleza, en la conformacion de la muger y el número de hijos que puede criar.

Hay ciertos hábitos y ciegas rutinas, muy comunes en las gentes del campo, que la administracion debe tratar de desarraigar, aunque haciendo menos uso de las órdenes que de la vigilancia, consejos, advertencias é influencia del ejemplo, pues no debe olvidar que, en esta parte de sus funciones, es mas bien vigilante y directora que autoridad encargada de hacer ejecutar las leyes. Estos hábitos y rutinas son, el de maltratar los niños para hacerse obedecer, hablarles con dureza, emplear á su presencia términos impropios, inspirarles vanos temores, dejarlos vagabundear, en fin, abandonarlos en cier-

to modo á sí mismos, es decir, á todos los defectos que se contraen con el ejemplo y la ociosidad y por los cuales se pierden los niños física y moralmente.

No son los primeros cuidados de la existencia los solos que la administracion tiene que llenar respecto de los niños confiados á su solicitud, pués cuando la edad anuncia en ellos el primer desarrollo de sus facultades físicas é intelectuales, principia la educacion moral y la instruccion. Esta parte de las obligaciones administrativas es importantísima, pues de ella ván á depender la moralidad y utilidad de los individuos en quienes se emplea. La educacion física no ha tenido otro objeto que la conservacion del individuo, pero la educacion moral vá á desarrollar en él el germen de las virtudes ó el de los vicios, formando un ser útil á sí mismo y á la sociedad, ó un individuo cuya existencia tenga esta que deplorar. Vá á aumentar el número de los ciudadanos necesarios para la industria ó la agricultura y por consiguiente para la riqueza del pais, ó á ser un ejemplo peligroso para la comunidad que lo preservó de la muerte; será una persona inteligente y capaz de conducirse por las luces de la razon, ó un ciego instrumento de la rutina, preocupaciones ó pasiones. Esta alternativa es inevitable efecto de la educacion, porque la educacion forma al hombre y lo

modifica, dirige sus inclinaciones, desarrolla su inteligencia, y puede hacer que sea útil á sí mismo y á sus semejantes en la carrera de la vida, cualquiera que sea su posicion en la sociedad. Sin ella, seria una planta inculta y salvage; y le es tan necesaria, como el cultivo á todos los seres organizados, que por consecuencia son susceptibles de todos los desarrollos indispensables á su organizacjon para llegar á ser cuanto deben: esto descubre el profundo sentido con que Cabanis dijo en su bella obra, titulada *Relaciones* entre lo físico y lo moral: "La educa«cion no es otra cosa, hablando con propie«dad, que el arte de las impresiones y de los «hábitos."

La misma atencion exige la colocacion de los niños cuando llegan á la edad en que deben aprender un oficio, y el mismo cuidado acerca de la moralidad de las personas á quienes se confian. Es preciso situar á cada uno en una casa, no recogerlos y criarlos juntos en un hospicio, pues ademas del vicio radical de que adolecen estos establecimientos, como medio de socorro público, esta educacion en comun no sería ventajosa para los individuos ni para la sociedad. Los niños estan entonces en la edad en que se deciden las inclinaciones, en que el ejemplo los domina y la imitacion parece ser en ellos un instinto natural, y por lo tanto, de la mora-

lidad de las personas con quienes se las coloque dependerá la suya en lo sucesivo. No es bastante saber ganar la vida; es preciso reunir al talento la buena conducta.

Al colocar los niños con los maestros que deben enseñarles su profesion, debe la administracion consultar su gusto é inclinaciones naturales: bastante desgraciados son ya en no recibir una educacion mas esmerada sin que se agrave aun su posicion obligándolos á tomar una profesion, en la cual, si no fuese de su agrado, verian una desgracia mas, en lugar de una ventaja y un bien. Debe serles permitido elegir entre las artes mecánicas la que prefieran, pues cualquiera que sea la que elijan, siempre será útil á la sociedad. Las inclinaciones de los hombres son diversas; pero ¿esta misma variedad no cede en beneficio de la sociedad? No hay duda en que hay localidades donde ciertas artes estan mas en uso porque la necesidad pública lo exige, pero aun en este caso sucede que la multiplicacion de estas artes es suficiente para pedir mayor número de brazos y satisfacer el gusto particular de los que se dedican á ellas. Nada importa que sea por un oficio cualquiera ó por la agricultura, las ciencias, las artes ó la marina: pronunciense ellos y en cualquiera de estos ramos serán útiles á la sociedad.

Puestos ya los niños en aprendizage, hay

un medio fácil de escitar su emulacion y el celo de sus maestros, y es el de fundar una recompensa anual en favor de unos y de otros, cuya recompensa debe recaer sobre la buena conducta y aptitud de los discípulos y la moralidad y cuidado de los maestros. ¡Qué no puede una administracion penetrada de toda la extension de sus deberes! ¡Cuánto bien no puede hacer, aun cuando las leyes estén mudas! ¡Y cuánta será su satisfaccion, despues de haber hecho el bien, al verse rodeada de la pública estimacion y confianza!

Debe haber hospicios en que recibir á las mugeres en cinta hasta el tiempo de su parto, en cuyos establecimientos, que igualmente deben estar al cuidado de la administracion, no permitirá esta que las mugeres que pueden encontrar auxilios en sus familias ó por sí mismas, vengan á participar de los que solo se deben al desvalido. Estos asilos deben tambien considerarse bajo otro punto de vista, que es el de facilitar á la debilidad los medios de evadirse de la vergüenza y censura públicas, y evitar así los crímenes que frecuentemente se cometen por la opinion.

La clase de los indigentes válidos comprende las personas de ambos sexos en estado de trabajar, pero que se encuentran exhaustas de medios de subsistencia, cualquiera que sea la causa de ello, como la falta de

trabajo, la paralizacion del comercio, y aun la pereza y falta de conducta.

La legislatura se ocupó en Francia, despues de la revolucion, en los medios de socorrer la indigencia, y dictó muchas leyes sobre el método de socorros públicos que debian darse á la clase indigente. Un acta mas reciente estableció los depósitos de mendicidad, donde debian recogerse todos los pobres válidos del territorio donde se crearon. ¿Pero las consecuencias de estos establecimientos, que tanto debian influir en lo sucesivo sobre la industria y la moral, son suficientes para hacer cesar insensiblemente la indigencia? No hay duda en que es un deber imperioso de la administracion no sufrir que individuos capaces de trabajar vivan en la inaccion, tratando de sorprender de un modo ú otro la conmiseracion pública ó particular. Compasiva hácia aquellos á quienes su estado obliga evidentemente á recurrir á los socorros públicos, pero severa con el individuo perezoso, solo el interés de la comunidad debe ver en uno y otro caso, pues la autoridad pública tiene para guiarse otras consideraciones diferentes de las que determinan la conducta de los individuos. La persona útil que se encuentra en la miseria, lo está por falta de trabajo ó por pereza: en el primer caso es preciso proporcionarle lo que le falta, y en el segundo forzarla á trabajar,

porque todo individuo que sin bienes personales, pero en estado de trabajar, pretende vivir en el ocio á expensas de la sociedad, es un ladron público, y es preciso impedir que se cometa este delito contra ella; á la autoridad administrativa corresponde emplear la severidad, y aun la fuerza, para evitar que se dé un ejemplo tan peligroso á las grandes masas, donde siempre se encuentran necesariamente muchos individuos dispuestos á imitarle.

Tal vez pudiera esto mismo perjudicar á la industria particular y al comercio, pues ahora se presenta la cuestion de saber hasta qué punto se conviene el trabajo proporcionado por la administracion con la industria particular, para no influir en ella ni perjudicarla. En efecto, la industria particular está por su naturaleza sujeta á todas las variaciones que los gustos pueden causar, y á todas las demás alteraciones dependientes de las circunstancias, de donde procede el estado de incertidumbre en la seguridad de los productos y en la salida de los efectos. Si á este estado, fundado en la naturaleza de las cosas, se añade aun la concurrencia de una industria sostenida por la administracion, el trabajo particular desfallece y no puede sostenerse, y por atender á un mal, causaria la administracion otro mayor paralizando la industria particular. Ademas, como la in-

dustria depende precisamente de los gustos y de otras mil circunstancias que la pruden-cia humana no puede preveer, dirigir, ni impedir, unas veces se vé precisada á emplear muchos agentes y otras se encuentra en el caso de tener que suprimir una parte mas ó menos grande. Si en este último caso es un bien que estos agentes encuentren en el trabajo ofrecido por la administracion un recurso, tambien es de temer que este recurso se convierta en un cebo que les haga abandonar los obradores particulares para no volver á ellos. Podrá decirse que este trabajo nunca se dará sino como auxilio momentáneo, y será considerado como tal, para que los individuos que de él se aprovechan se apresuren por sí mismos á volver á los que les ocupaban anteriormente. Pero para esto seria preciso que el género de trabajo en que se les ocupase en los obradores públicos no rivalizase jamás con el de la industria particular, y que los jornales fuesen inferiores á los que diese esta última; cuya diferencia en la clase de trabajo y en los salarios se funda en la naturaleza misma de las cosas y en el interés público bien entendido; porque la sociedad, como estado, no es fabricante ni comerciante, y solo debe la subsistencia á los que están en necesidad. Si fuese propiamente fabricante y comerciante, mataría la industria particular, se privaría de los numerosos y conti-

nuos socorros que de ella saca y secaria una de las fuentes de la riqueza pública. Si daba salarios mas fuertes que los que pueden dar los particulares, ó aun iguales, ademas de que los trabajadores preferirian encontrar en los talleres públicos un trabajo seguro, que los particulares no siempre pueden proporcionar, se traspasarian los límites de la beneficencia política, constituyendo un estado de lo que solo debe ser un socorro. Por consiguiente, bajo el punto de vista de la clase de trabajo y de la cuota de los salarios, es como deben mirarse los depósitos de mendicidad y los talleres de caridad para no perjudicar á la industria y al comercio; y los indigentes válidos deben encontrar, no en los depósitos de mendicidad, sino en los talleres públicos ó en los socorros domiciliarios, trabajos apropiados á su sexo, edad y fuerza: otra cosa, seria perjudicar á la industria y á la moralidad, y atentar contra el derecho natural que es preciso respetar siempre ante todo.

Si la razon y el interés público exigen imperiosamente que se obligue al trabajo al indigente capaz de él, las mismas causas obligan tambien á socorrer á las personas menesterosas á quienes enfermedades momentáneas ó incurables ó achaques habituales constituyen momentáneamente, ó para siempre, inhábiles para trabajar. Pero es pre-

ciso distinguir en esta clase los individuos atacados de enfermedades del momento, de los afectados de enfermedades ó achaques habituales, porque los socorros que deben dársele no son de igual naturaleza.

Los que estan en la imposibilidad de trabajar por efecto de una enfermedad que puede ceder á los cuidados y auxilios de la medicina, no se hallan en una posicion tan desgraciada como los que se ven afectados de una de esas enfermedades que resisten á todos los esfuerzos de la ciencia y del arte, ó privados del uso de un miembro ó de su cuerpo por achaques ó amputaciones que, dejando al individuo en una incapacidad forzada, le impiden dedicarse á ningun trabajo y le condenan á una completa nulidad. Los primeros, solo momentáneamente se encuentran impedidos de buscar en el empleo de sus propias fuerzas los medios de atender por si mismos á su conservacion, al paso que el estado achacoso habitual de los segundos, los entregaria á una muerte cierta sin los socorros contínuos á que son acreedores. Si la falta de prevision de los primeros los reduce comunmente á la miseria, si llegan á caer enfermos, este mismo estado de enfermedad es casi siempre la causa del desamparo á que con el tiempo vienen á parar los segundos.

Pero prescindiendo de indagar ahora las causas primitivas de la indigencia, conside-

remos al hombre en esta penosa posicion, para conocer los principios que deben dirigir á la administracion en los socorros que le ha de proporcionar. En todas partes hay establecidos hospicios y hospitales para recoger las personas indigentes, enfermas ó achacosas: apliquemos nuestros principios á estos establecimientos para hacerlos realmente útiles.

El individuo á quien solo aflige una de estas enfermedades comunes á la humanidad que la ciencia conoce y el arte cura, no tiene necesidad sino de los socorros necesarios para recobrar la salud y volver al trabajo. El hospital en que se le recibe solo debe ser para él un asilo momentáneo, del cual debe salir en el momento que haya recuperado la salud y con ella el uso de sus fuerzas. Una estancia mas dilatada que la necesaria á su curacion seria un abuso intolerable de la autoridad y un peligroso ejemplo para la sociedad misma. Puesto que en lugar de los socorros domiciliarios, único sistema razonable político y económico de socorrer la indigencia, se han establecido hospicios y hospitales en su favor, que al menos nunca sufra la administracion que se conviertan en asilos de la pereza y la vagancia, pues asi se obviará una parte de los inconvenientes, que por necesidad producen estos establecimientos é influyen sobre la sociedad entera.

Si los hospitales no son mas que medios momentáneos de auxilio para los indigentes enfermos, los hospicios son en cierto modo asilos forzados para los desgraciados seres á quienes el estado habitual de enfermedad, achaques ó impotencia obligan á valerse de ellos. La administracion debe cuidar muy particularmente de que estas personas desgraciadas á quienes solo resta de la vida el sentimiento de sus males y solo sienten su precio por sus sufrimientos, reciban al menos todos los socorros que su impotencia no les permite proporcionarse.

El manejo, régimen y policía de los hospitales pertenece á la administracion. El exacto desempeño de esta parte de sus deberes y el verificarlo con las sabias ideas y filantropía que tan bien se ligan con el interés social, son los medios con que podrá multiplicar los socorros públicos; impidiendo que se abuse de ellos, forzando á unos á volver á sus acostumbradas ocupaciones, consolando la entristecida idea de otros condenados á sufrir siempre, y reuniéndolos en cierto modo á la vida por la seguridad de que serán satisfechas sus necesidades y sus quejas escuchadas.

Naturalmente se presentan aquí á la idea esas mugeres que consagran su vida al cuidado de la humanidad doliente, y que reunen al cumplimiento de sus deberes la paciencia que sobrepuja á todos los disgustos y

trabajos, la dulzura que aligera los males, y la compasion que casi hace participar de ellos. ¿Quién sino la muger sería capaz de la admirable decision de sacrificarse al servicio de sus semejantes? ¿quién mas que ella emplearía esta minuciosa atencion que en la menor señal conoce y aun adivina la necesidad que se padece? Solo la muger es susceptible de esta delicadeza, prevision é imperturbable dulzura que hacen sus cuidados tan prontos, oportunos y afectuosos. ¡Dichosas aquellas de estas interesantes mugeres, cuyo corazon no se ha secado por motivos de religion y solo se dedican al socorro de la humanidad doliente por el interés de la misma humanidad! Aunque es cierto que la muger es mas propia que el hombre para el cuidado de los enfermos, que la naturaleza la ha dotado en este particular de cualidades que nos ha reusado y que nada hay tan repugnante como pasar la vida teniendo siempre á la vista el doloroso espectáculo de los sufrimientos humanos, tambien lo es que las jóvenes son mucho mas á propósito para este estado que las mugeres de edad, pues estas se han endurecido con el hábito de ver sufrir, y aquellas estan en la edad en que el corazon es afectuoso y compasivo.

Ademas de los socorros domiciliarios, hay una institucion que produciría los mas dichosos resultados sobre la moralidad, y esta-

blecería el espíritu de órden, prevision y economía en los que mas comunmente recurren á la conmiseracion pública: tal es el establecimiento de sociedades de socorros mútuos. Esta filantrópica institucion, existente en América y que ya propende á establecerse en algunos paises de Europa, produciría los resultados mas económicos para la sociedad y los mas morales para los hombres. No hay duda en que es preciso el concurso de voluntades, sacrificios impuestos á aquella parte de las naciones menos ilustrada y previsora y mas entregada á la rutina; pero á la administracion corresponde hacerle sentir sus ventajas. En este caso, mejor que en ningun otro, se reconocen los beneficios que la administracion proporciona á los hombres y cuán de deplorar es la ignorancia que les hace desconocer sus intereses. ¡Cuántos vicios bajos y vergonzosos y cuántos malos hábitos destruiría esta sola institucion! ¡Cuánta depravacion evitaría á la numerosa y preciosa clase de menestrales y artesanos!

Las suscripciones son otro medio de socorrer el infortunio, mas moral y eficaz que las limosnas particulares, pues formando de todas estas un haz, las hace suficientes para socorrer mayor número de indigentes con menos gastos individuales. El hombre benéfico no solo encuentra en ellas la facilidad de procurar auxilios permanentes á los indivi-

duos por quienes se interesa, sino tambien la de hacerlos extensivos á otros muchos; este método de socorros pudiera llamarse el lujo de la humanidad.

La accion administrativa sobre las personas afectas de locura, solo se ejerce en tanto que puedan comprometer la seguridad, y sea necesario evitar los desagradables acontecimientos que pudieran causar los insensatos y furiosos, si estuvieran en libertad. Entonces, su separacion de la sociedad es un retiro en parage destinado á procurarles los remedios que necesiten, pero no una detencion, porque la locura es una enfermedad y no un delito.

Si el insensato es menor, su familia debe ser responsable de los acontecimientos que ocasione su vagancia; por lo que, la misma responsabilidad natural que sobre ella pesa y que la ley civil puede establecer, le dá derecho para colocarlo en una casa de salud cualquiera, sin intervencion de autoridad alguna, y sin que pueda resultar inconveniente en el egercicio de esta facultad por la familia, pues vigilando la autoridad administrativa sobre estos establecimientos, siempre puede conocer, reprimir y hacer cesar los abusos que se cometiesen en este particular. Esta responsabilidad de la familia no dispensa á la administracion de impedir la vagancia de los locos furiosos, y prevenir los de-

litos y acontecimientos que pudieran comprometer la seguridad de las personas y de las cosas.

Aunque el insensato no haya cometido delito alguno, ni sean conocidos sus parientes, puede tambien la administracion enviarlo á un hospicio: si conoce la familia puede enviarlo tambien, pero debe evitar el sobrecargar gratuitamente al establecimiento con un individuo á quien sus parientes pueden y deben socorrer. La familia puede pedir á la autoridad la recepcion de un loco en el hospicio, y no siendo la demanda de hacerle sufrir una detencion, sino solamente de hacerle administrar los remedios necesarios y ejercer sobre él la vigilancia que exija su estado, la administracion no puede rehusarse; pero tampoco puede autorizar la admision sino despues de haberse asegurado del estado del individuo y la indigencia de su familia, pues solo en este caso debe hacer gozar al primero del beneficio de los socorros públicos.

Si la indigencia es un mal público, la *mendicidad*, que comunmente es su consecuencia necesaria, es una verdadera llaga política, porque ordinariamente está unida á todos los vicios que deshonran la humanidad y es la compañera del latrocinio, con quien tiene mas de una relacion, y á quien sirve de cubierta. El latrocinio no puede ser

considerado nunca sino como un crimen; pero la mendicidad que le oculta, se muestra bajo el aspecto de la desgracia, lo que la hace mas peligrosa. Si hubiésemos de remontarnos hasta encontrar sus causas, las hallaríamos en haber olvidado el hombre la dignidad de su ser por el despotismo y las preocupaciones religiosas.

Entre las personas á quienes la pobreza puede conducir á la mendicidad, se encuentran aquellas á quienes faltan los medios de trabajar, el trabajo, ó la voluntad de hacerlo. Los primeros son todos aquellos á quienes el hallarse en la primera infancia ó en la extrema vejez, el padecimiento de ciertas enfermedades, ciertos vicios de organizacion ó la pérdida accidental de algun miembro, rehusan ó privan la facultad de trabajar: estos individuos nada tienen y nada pueden adquirir; por lo comun carecen de familia, ó son rechazados por ella; es pues evidente su necesidad de recurrir á los asilos en que la desgracia recibe los cuidados y consuelos de la humanidad y piedad públicas. Los segundos no mueven tan vivamente la piedad, pero no necesitan menos del público interés y de la atencion administrativa. En los paises en que las necesidades, los gustos y las artes destinadas á satisfacerlos, han hecho muchos progresos, los ricos patrimonios y propiedades rurales no son indispensables para

gozar desahogo y aun riquezas, pues son suficientes para ello un arte y la costumbre de trabajar: en otros, los gustos, mas numerosos que las necesidades y mas sujetos á mudanza, ocupan mayor número de artes y de artistas. A cada variacion en los gustos pueden suceder violentos cambios en la suerte de los artesanos que viven de ellos, porque al cesar una moda ó un uso, caen talleres y manufacturas, y con ellos millares de artesanos en la inaccion y la miseria. Para prevenir este desórden seria una falta de inteligencia, ademas de una injusticia, encadenar la movilidad de los gustos por reglas ó leyes, pues la razon del pueblo es la única que tiene derecho de dirigirlos y fijarlos. No hay duda que con el tiempo y la libertad, los de Europa tomarán mas solidez, sin perder nada de su elegancia; y mas constancia sin perder su variedad: el comercio europeo, libre entonces de trabas, abrazará el mundo, y buscará riquezas seguras llevando á todos los pueblos del globo objetos de un consumo universal. El cultivo de las tierras, esta inmensa manufactura de los pueblos agrícolas, ofrecerá en todas partes á todos los hombres útiles, nuevos trabajos y nuevos jornales.

Los terceros son los verdaderos mendigos; no padecen enfermedad, ni carecen de trabajo; pero generalmente ocultan su salud y sus fuerzas bajo el aspecto de males que

saben simular y de una debilidad fingída cuyos artificios no es facil penetrar enteramente. Temen mas que á la miseria al trabajo; de cuya falta se quejan y huyendo de toda especie de arte ú oficio, se forman el de solicitar é importunar con suceso la piedad pública. Aunque solo á la caridad se dirigen, no les incomoda el vivir á expensas, tanto del miedo como de la piedad que inspiran, pues no quieren que se ignore enteramente la relacion que existe entre un mendigo y un ladron. Sin embargo, hasta en el oprobio de semejante vida, es preciso considerar en ellos el caracter de hombre, que no han perdido á pesar de todos sus vicios.

La primera cosa que debe hacerse, por lo respectivo á los mendigos, es acreditar que no son achacosos á quienes deba socorrerse en los hospitales, ni de la clase laboriosa que solo necesita de trabajo; pues obtenida esta seguridad, adquiere la administracion el derecho de emplear la fuerza pública para reprimir en ellos la vagancia y la mendicidad; aunque, sin imponerles otra pena, basta casi siempre condenarlos al trabajo. El lazo con que es preciso, ante todo, tratar de sujetar á los que quieran sustraerse, es el justo jornal de los trabajos que hagan, el conocimiento que pueden adquirir de las dulzuras de una vida exenta, por medio de un trabajo facil, de la miseria y de todos los reproches de

la ociosidad, y que jamas pierdan la esperanza de volver á entrar en la sociedad, con la adquisicion de una industria y la de los hábitos que hacen el ejercicio de ella tan dulce como sus frutos. Todos los legisladores saben castigar; pero solo los buenos saben hacer á los hombres mejores, y corregir los vicios tratándolos mucho tiempo como á las desgracias y á las enfermedades.

Los cuidados que debe tomar una sabia administracion para qúe no participen de los socorros públicos sino los que tienen derechos positivos á ellos, principian por reducir su número á menos de una mitad, proporcionando así á la sociedad los medios de aliviar á los verdaderos necesitados. La administracion que emplee en la distribucion de estos socorros aquella sabia inteligencia que sabe proporcionarlos á las necesidades, circunstancias y posicion de los indigentes, producirá mas efecto y socorrerá mayor número de individuos, que todos esos auxilios repartidos sin discernimiento, que, queriendo abrazar todas las necesidades, satisfacen rara vez á las que son mas verdaderas. Dar á todos indistintamente, sería dotar la profesion de mendigo: socorrer á todos los necesitados, es desempeñar un deber hácia la humanidad y pagar la deuda de la sociedad. Introducir los consuelos en el seno de las familias, y distribuir los auxilios de la benefi-

cencia, es la perfeccion de la caridad pública y particular; pero acostumbrar los hombres al trabajo, á no buscar recursos sino en sí mismos, á economizar para el tiempo en que las fuerzas les falten ó la edad y los achaques los inhabiliten para atender á sus necesidades, y á ganar así la independencia del último tercio de su vida, es el complemento de la perfeccion de una administracion sabia y política.

V. *Prisiones.*

Si bien la palabra prision envuelve una idea aflictiva para el hombre, es preciso no perder de vista, sin embargo, que la prision es un medio de asegurar el reposo público, siempre que se verifica legalmente, es decir, en virtud de una ley expresa y con sujecion á las reglas que esta prescribe.

Como la administracion públiea está encargada del sosten de la tranquilidad comun y de todo cuanto puede interesar al órden general, se deduce naturalmente que las personas de los detenidos deben estar confiadas á sus cuidados, porque todo lo que constituye relacion resultiva del estado de las personas en la sociedad; es de su incumbencia; y por consecuencia de este principio, que se funda en la esencia misma de la administracion pública, las personas consideradas como detenidas se hallan bajo su direc-

cion especial. Es preciso distinguir en la detencion el mandato judicial que la ordena y la detencion por sí misma: el primero es la aplicacion de la ley á un individuo, cuya aplicacion no hace mas que variar el estado de este en la sociedad, poniéndole en una nueva relacion con ella: la detencion, por el contrario, es el nuevo estado en que es preciso considerar desde entonces al individuo, y como este estado no es mas que un nuevo modo de contemplar á la persona en la sociedad, el individuo queda realmente siempre bajo el imperio de la administracion y sometido á su accion; y este es el motivo porque las personas de los detenidos se hallan bajo su direccion especial.

Por consecuencia, es un deber de la administracion vigilar las prisiones y casas de detencion, para asegurarse de si se observa el régimen y policia convenientes: pero "esta «vigilancia no debe ser la de un inspector «severo, siempre pronto á castigar, pues tem«plada la autoridad por modales dulces y hu«manos, obrará mas eficazmente sobre hom«bres á quienes la privacion de su libertad «hace ya bastante desgraciados: la inoportu«na severidad y los rigores inutiles, no solo «serian contrarios á la intencion de la ley, «sino harian culpable al administrador, que, «usándolos, abusase de la mision que le está «confiada. Jamás debe este perder de vista

«que los individuos de quienes la sociedad «ha creido deber asegurarse, deteniendo sus «personas, no dejan de estar bajo la proteccion de la ley; que esta toma un cuidado «tanto mas particular en su conservacion, y «provee á sus necesidades con tanto mas empeño, cuanto que se encuentran privados de «los auxilios que deberian recibir de sus familias y amigos: el administrador no debe «presentarse á los presos sino como un consolador, siempre dispuesto á oir sus quejas, «satisfacer sus necesidades, arreglar sus querellas, si las tuviesen entre sí, y en fin procurarles todos los medios posibles y adecuados para dulcificar el disgusto de su prision. Todos estos deberes y contemplaciones pueden muy bien ligarse con una conducta firme y vigorosa cuando la necesidad «lo exija, y la ley indica al administrador «los medios represivos que puede emplear «en los casos de amenaza, injuria ó violencia." (1)

Ademas de las visitas de cárceles, que deben ser frecuentes, la administracion debe examinar á los detenidos y enterarse de las causas de su prision; hacer que los carceleros se los presenten en persona y sin ex-

(1) Instruccion formada por la asamblea constituyente.

cusa alguna; examinar si la cantidad y calidad de su alimento son conformes á los reglamentos, escuchar sus quejas y las de los encargados de su custodia, y finalmente, no sufrir jamas que los individuos detenidos sean tratados con mas rigor que lo que exijan el mandamiento y causas de su prision. Tampoco debe rehusar á sus parientes ó amigos el permiso de verlos, ni el juez puede dar órden en contrario. "Este escrupuloso res«peto de los derechos individuales, es uno «de los primeros deberes de la legislacion en «un pueblo libre": decia la asamblea constituyente.

Establecer trabajos en las prisiones y casas de detencion, es una institucion bienhechora y política, y un medio reclamado por la filosofía para volver á la moralidad unos hombres á quienes la ociosidad en la detencion acaba necesariamente por depravarlos mas.

VI. *Descubrimientos é invenciones en las ciencias y artes usuales.*

Despues que el hombre ha recibido de la patria el beneficio de la instruccion, trae á la sociedad los frutos que sus disposiciones han hecho producir; y de este modo satisface la deuda contraida, reproduciendo, extendiendo, modificando y perfeccionando,

cuanto ha recibido de su patria por la instruccion. Sus escritos, sus invenciones, sus descubrimientos, son entonces el patrimonio de sus conciudadanos, quienes los aplican á sus necesidades y usos particulares, convirtiéndolos por consecuencia en utilidad comun. Las luces se extienden y propagan por esta reaccion, y proporcionan, no solo desahogos y comodidades á la vida, sino tambien mejoras progresivas en la conservacion de la especie humana. Tales son las ventajas que las ciencias y artes usuales, la medicina, higiene, arte veterinario, economía rural, mecánica, química y física, procuran á la agricultura, industria y comercio, y á la conservacion de los hombres y animales, por la aplicacion de sus operaciones, invenciones y descubrimientos. Los servicios que estas ciencias y artes hacen diariamente á la humanidad y en que se interesa la existencia y conservacion de los hombres, son permanentes como las necesidades á que se aplican.

Estas son aquellas ventajas, tan preciosas para la humanidad, cuyos goces debe la administracion procurar siempre y con el mayor empeño á la comunidad, oponiendo sin cesar á las preocupaciones y malos hábitos los progresos de las ciencias aplicables al cultivo é industria, y á la curacion de los hombres y de los animales. Pero su influen-

cia, su ejemplo, sus amonestaciones y consejos, mas bien que sus órdenes, son los que deben vencer en este particular el falso y mal espíritu de rutina, veneno de todos los progresos.

"Conducir el espíritu humano á su no«ble destino, que es el conocimiento de la «verdad, difundir ideas sanas hasta en las cla«ses menos elevadas del pueblo, libertar á «los hombres del imperio de las preocupa«ciones y pasiones, y hacer de la razon el «árbitro y la guia suprema de la opinion «pública, es el objeto esencial de las cien«cias." (1)

No todos los hombres pueden ni deben ser sabios, pero es importantísimo que no se pierda para la sociedad el fruto de los desvelos de los que lo son; que todos conozcan el resultado de sus experiencias y á todos aprovechen las meditaciones ó inspiraciones fortuitas de su genio: por consecuencia es indispensable que la administracion haga conocer é introduzca las prácticas útiles, provoque toda clase de mejoras y popularice los descubrimientos cuyas ventajas ha demostrado la esperiencia. Muchos son los medios que la administracion tiene de ilustrar á los hom-

(1) *Cuvier*: relacion histórica de los progresos de las ciencias físicas desde 1789.

bres, pero la *instruccion* es el mas cierto. Por esto dijo con razon Mirabeau. "Es ne«cesario estimular á los departamentos al es«tablecimiento de un periódico que trate de «cuanto puede interesar al pueblo en lo res«pectivo á agricultura, comercio, manufac«turas y ciencias naturales; este periódico «debería abrazarlo todo, apropiándolo á las «circunstancias locales. En todos los puntos «en que se formasen sociedades sabias, de«bería recoger sus trabajos; y hacer gozar á «los campos de los conocimientos del siglo «que mejor le convinieran. ¡Hombres públi«cos y particulares, esforzaos á difundir por «todas partes los nobles frutos de las ciencias! «Creed que disipando un solo error, propa«gando una sola idea sana, habreis hecho al«go en favor de la felicidad de la especie «humana, y que, quien quiera que seais, so«lo así podreis asegurar la vuestra." En efecto, la instruccion y el conocimiento general de las cosas de comun utilidad, y los inestimables beneficios de las luces, unidos á la bondad de la administracion, son los medios con que la autoridad puede prevenir las faltas que causan los errores de los hombres, dirigiendo al mismo tiempo su interés en favor de la pública utilidad.

Las ciencias se han convertido en aplicaciones útiles á las necesidades de los hombres, y que hacen servicios reales y conti-

nuos á las naciones. Las leyes de la gravitacion, de la pesadez, de la electricidad y de la atraccion, mejor conocidas ya, se aplican actualmente á la navegacion, mecánica, arte sanitario, artes industriales y obras públicas. Por combinaciones tan ingeniosas como profundas, se ha conseguido analizar los diversos productos de la materia, y aplicarlos á la industria manufactora y arte de curar. El conocimiento del curso de los astros, de los efectos del rayo, de la diferencia de los metales, de su afinidad, y su liga, de la vegetacion de las plantas, de la descomposicion de las tierras, de las sales, de la influencia de los aires sobre los productos terrestres y la vida animal, de la estructura del cuerpo humano y de las causas que lo alteran ó vician, se ha aplicado á la existencia y conservacion de los hombres, á la industria, á las artes, á las necesidades de los pueblos y á su instruccion. Los atrevidos y útiles viages de navegantes, tan sabios como emprendedores, han extendido los límites de la geografia, y perfeccionádola dando un conocimiento mas exacto de los lugares, costumbres, usos, hábitos y opiniones de los pueblos de los demas continentes, enriqueciendo al mismo tiempo las ciencias naturales con sus descubrimientos. La extension y perfeccion que han adquirido las ciencias, por efecto de útiles descubrimientos y

métodos analíticos, han abierto nuevas fuentes á la industria, proporcionado nuevos productos al comercio, aliviado mas eficazmente los males y los achaques, rectificado lo que ya era conocido y descubierto lo que aun no se conocia. No es ya una vana especulacion del amor propio, una frívola curiosidad del talento ó una estéril meditacion de la inteligencia, lo que dirige á nuestros sábios. Las observaciones, los descubrimientos, no giran ya sobre teorías puramente ideales ó razonamientos realmente hipotéticos sino sobre la investigacion de la naturaleza y analisis de los hechos. Los sistemas no son ya hijos de la imaginacion, sino creaciones de la razon para la inteligencia de la naturaleza física ó moral.

No hay duda en que las ciencias no son aun lo que pueden y deben llegar á ser; lo que debe esperarse que sean cuando investigaciones más extensas y seguras produzcan resultados más satisfactorios y mejor conocidos. ¿Pero quién osaría ó podría poner los límites á que el talento se ha de circunscribir? El espacio que tendrá que salvar será mayor, es verdad, porque hay mas hombres instruidos, mas verdaderos sabios, mas luces entre los hombres y más verdades descubiertas; pero la inteligencia, libre de todos sus lazos, de todos sus trabajos, no puede detenerse; su vuelo es tan inmenso como segura su direccion.

Rico con los descubrimientos y verdades de las pasadas generaciones, y mas rico aun por sí mismo, el nuevo siglo ilustrará á la posteridad. El sabio Cabanís caracterizó bien este nuevo período: "La época actual, dijo, es uno «de los grandes períodos de la historia, há-«cia los cuales volverá siempre la posteridad «los ojos, y de los que pedirá eternamente «cuenta á los que pudieron hacer marchar «mas rápida y seguramente al género huma-«no por la senda de las mejoras. Solo á cier-«tos genios favorecidos es dado ejercer esta «grande influencia; pero en un estado en «que existen ciencias y artes, no hay perso-«na que en algun modo no pueda contribuir «á sus progresos. La mas mínima mejora real, «introducida en la mas obscura de las artes, «resalta inmediatamente sobre todas las de-«mas; pues las relaciones establecidas entre «los diferentes objetos de nuestros trabajos, «los hace participar á todos de los progresos «de cada uno. Los antiguos entrevieron, sin «duda, estas relaciones; sintieron que todas «las ciencias y artes las tienen entre sí; que «forman un conjunto, un solo todo: pero lo «dijeron sin saberlo bien; solo en nuestros «dias es, cuando, despues de haber podido «considerar los esfuerzos de lá industria hu-«mana, en todas las aplicaciones y direccio-«nes que son susceptibles de tomar; despues «de haberlos sometido todos á reglas y ope-

«raciones comunes, se han podido conocer «claramente las relaciones mútuas que los li- «gan, y la influencia que ejercen ó pueden «ejercer unos sobre otros. Se vé, se sabe, se «conoce hoy que nada hay aislado en los tra- «bajos del hombre, que se entrelazan, por «decirlo así, como los pueblos en sus relacio- «nes comerciales, y se ayudan unos á otros «como los hombres unidos por los lazos so- «ciales.” (1)

Como todo lo que propende á la conservacion de la especie humana es el primer deber de la administracion, debe procurar siempre con empeño propagar entre sus administrados el conocimiento de las operaciones que las ciencias y artes usuales indican como convenientes á aquel efecto. Estar siempre al corriente de los inventos aplicables á la agricultura, mejoras en los instrumentos para el laboreo, y nuevas operaciones para mejorar la economía rural por el conocimiento de los terrenos propios para tal ó cual cultivo, por la naturalizacion de plantas exóticas reconocidas como útiles para la existencia ó para la industria y comercio, ó por la cria de animales cuyos productos tengan la misma utilidad. No desconocer las buenas obras que se publiquen sobre medicina y ve-

(1) *Reforma de la medicina.*

terinaria, ni los descubrimientos físicos y químicos aplicables á las necesidades mas ordinarias de la sociedad, ni las invenciones nuevas en las artes mecánicas; en una palabra, nada puede descuidar de cuanto pueda contribuir á la dicha de la humanidad y á aumentar la riqueza de la sociedad con los productos de los hombres y de las cosas: tal es la obligacion imperiosa que la administracion debe imponerse á sí misma, para corresponder á la confianza pública y merecer la estimacion y veneracion de sus conciudadános. ¡Qué encargo mas dulce y honroso que el de consagrar las fuerzas de la propia inteligencia al bienestar comun! ¡qué satisfaccion mas preciosa que la de hacer gozar á la comunidad los frutos de la educacion que se recibió ó de los conocimientos que se adquirieron!

Si la agricultura se ha perfeccionado, si el suelo se ha enriquecido con plantas de otros climas, si se han mejorado las castas de los animales domésticos, si la industria ha dado nuevos productos; en fin, si muchos de los medios conservadores de los medios de existencia se han extendido, multiplicado ó simplificado; si las artes han puesto mayor número de efectos de uso al alcance de todos los hombres, aumentando así los goces de la vida con las comodidades domésticas, á las ciencias y artes usuales es á quien se deben

estos contínuos beneficios que con su objeto atestiguan su utilidad. ¡Qué no debe esperarse aun de esos hombres laboriosos, tan precisos en las naciones, que estudiando la naturaleza, investigan su marcha, la siguen en sus operaciones, analizan sus causas y sus productos, para hacerlos servir despues á la comun utilidad! A ellos, á sus vigilias debemos los importantes descubrimientos, las operaciones útiles, las dichosas invenciones que han cambiado la faz de los conocimientos humanos. La administracion debe tambien conocer, para garantir á la sociedad de los perjuicios que pudieran causar, las operaciones é invenciones que un sórdido interés, y no el amor al bien y á la gloria, los semiconocimientos, y no el verdadero saber, hacen salir á luz.

La vacuna, el sistema de division en hojas de los terrenos para el cultivo de los cereales y legumbres, y la distincion en los bosques de las leñas y maderas de construccion; el aprovechamiento para el riego de las aguas llovedizas ó terrestres, el conocimiento de la nutricion de las plantas por la absorcion, la invencion de los mas ventajosos instrumentos aratorios, la aplicacion de las artes mecánicas y los conocimientos físicos y químicos á las construcciones, el cruzamiento de las castas para perfeccionarlas, el cultivo de las plantas indígenas ó exóticas necesarias

á la medicina ó á la industria, manufactura etc., son otras tantas ventajas cuyo disfrute debe proporcionar la administracion á los habitantes de su localidad. En el mismo caso se hallan los medios de purificar el aire y separarlo de los miasmas que pueden alterar la salud de los hombres y de los animales. Esta operacion, descubrimiento del sabio Guyton-Morveau, presenta el mas seguro medio de hacer saludable el aire alterado por la presencia de miasmas pútridos y contagiosos, operando al mismo tiempo la destruccion de estos, sin ninguna especie de peligro: mas de treinta años de experiencia han acreditado su eficacia. Las fumigaciones ácidas de este sabio son sobremanera útiles en las epidemias y epizootias, tanto para prevenir el contagio como para detener sus progresos. Los aparatos de desinfeccion preparados por su método, son tambien los únicos cuyo uso debería autorizar una administracion ilustrada, en los talleres, prisiones, hospicios, hospitales y demas lugares donde á causa de la reunion se corrompe el aire facilmente y con frecuencia se hace mortal ó endémico para los lugares circunvecinos. Colocaremos despues de este importante descubrimiento, debido á la química, otro, no menos precioso, debido á la física, que es el de los *pararayos* inventados por el célebre Franklin, primero que analizó los efectos del rayo, y que

despues de las bellas experiencias que hizo sobre la electricidad, enseñó los medios de preservarse de ellos. Esta invencion, conservadora de las propiedades urbanas y aun mas de las rurales á quienes la direccion del trueno puede causar mayores perjuicios, como muy frecuentemente se vé en los campos, donde en un momento consume los efectos necesarios á la existencia, reduciendo á la miseria ricos labradores y tantos pobres ciudadanos y siendo muchas veces causa de incendios que destruyen aldeas enteras, no se ha adoptado aun generalmente, ni aun en las ciudades. ¿Deberán la indiferencia, las preocupaciones, la ignorancia ó un mal entendido interés, oponerse siempre á la propagacion de las cosas mas útiles á los progresos de las luces, y á las felices invenciones que les debemos? Acusemos de que así suceda, no solo á la ignorancia, tan general aun en los hombres, sino tambien, y con mas razon, á la semi-sabiduría de algunos que se creen mas ilustrados que los demas.

Las sociedades sábias, cuyos trabajos tienen por objeto los adelantos y descubrimientos en las ciencias y artes aplicables á las necesidades de la sociedad, son un gran medio para que la administracion se ilustre á sí misma é ilustre á los ciudadanos. Rodeándose de las luces de estas apreciables sociedades, sometiéndoles las cuestiones que pue-

dan interesar á la humanidad, aprovechándose de sus trabajos, dirigiendo, y aun provocando, el objeto de sus meditaciones, es como una administracion ilustrada podrá convertirlas en utilidad comun. Debe esperarse una ventaja real de estas reuniones en que los hombres forman de sus conocimientos una masa comun, porque conservan las luces, las propagan y las difunden allí donde reinan aun la ignorancia, las preocupaciones y los errores, peores que la ignorancia misma; y con especialidad cuando los que las componen van guiados siempre en sus trabajos é investigaciones de un fin grande y útil á la sociedad.

La administracion debe llamar á su lado algunos de esos hombres instruidos, someter á su juicio y sabiduría las cuestiones importantes al bien público, consultarlos, y en las cosas en que cesa la autoridad de la ley, servirse de sus consejos y de su voz misma para ejercer una influencia mas pronta y decisiva. ¡Qué medio mas dulce y agradable de descansar de los trabajos de la administracion, que el disfrutar de la conversacion de los sabios para tomar de ella documentos sobre lo que puede ser mas útil y provechoso á sus conciudadanos! Esta alianza del poder con la ciencia, dulcifica tambien la autoridad y dá una idea ventajosa de las magistraturas; idea que, haciendo que

la obediencia sea hija de la razon y del convencimiento, facilita el ejercicio de las funciones que le estan confiadas y la ejecucion de las leyes y reglamentos, y causa una presuncion en favor de cuanto proponen, aun en los casos en que sus atribuciones estan limitadas á aconsejar y persuadir.

Asi es como en Francia, despues de haberse rodeado la administracion de las luces de los sabios y consultado á estos, se ha ordenado el cultivo del azucar indígena, del añil y del algodon, y de la mejora del ganado lanar por el cruzamiento de las castas; y enriqueciendo asi al pais con sus propios productos, se propende á libertarlo del monopolio extrangero y de las inevitables incertidumbres y onerosas variaciones del comercio exterior, aumentando sus recursos con sus propios medios.

VII. *Estímulos y recompensas.*

No basta que la administracion distribuya con inteligencia los diversos auxilios que la sociedad concede á la indigencia y á los individuos que han experimentado pérdidas por consecuencia de inundaciones, granizadas ó incendios, pues la misma distincion debe hacerse en la distribucion de los estímulos y recompensas que la ley dispensa ó autoriza. En la misma proporcion que un estí-

mulo útil ó una recompensa justa y merecida inclinan al bien por interés é imitacion, pierden su valor en la opinion estos beneficios, cuando se conceden al afecto, á la importunidad ó al favor. Cualquiera que sea la especie de las recompensas, solo la opinion les da un valor real; alterar la opinion en este punto, es convertir una muestra del público reconocimiento en una paga ó un jornal. Para que las recompensas, lo mismo que los honores, tengan valor, solo deben obtenerlas los que la hayan merecido: lo contrario es reducirlas á la nada.

Con recompensas concedidas á las virtudes, acciones y habilidades útiles á la nacion y á la humanidad; con estímulos dados á la agricultura, fundamento del órden social y causa de la prosperidad pública; á la industria, empleo de las fuerzas intelectuales creadoras despues de la naturaleza; al comercio, lazo de las naciones; á las ciencias y artes usuales, verdaderos conocimientos humanos y destructoras de las preocupaciones populares; inclinando los ciudadanos al trabajo, porque es un medio muy seguro de conducirlos al bien, en razon á que los hombres no deben por lo comun toda su moralidad sino al trabajo que nunca los deja solos consigo mismos; y últimamente, honrando todas las profesiones que la sociedad y la administracion pública protegen como de ge-

neral utilidad, es como las magistraturas pueden dar una feliz direccion á las costumbres públicas y á los ciudadanos el hábito de las virtudes sociales. Pero es preciso que, convencida la administracion de estas verdades, se dirija por esta conviccion, tanto en la inversion de los fondos destinados á los estímulos y recompensas particulares, como en los pedidos que deban hacer en favor de los que las merezcan.

Cuando un ciudadano, cualquiera que sea su condicion, se ha distinguido por una accion heróica, un generoso desprendimiento, ó un descubrimiento útil, ó por haber perfeccionado algun ramo de la industria rural ó manufactura, la administracion debe apresurarse á instruir de ello á sus conciudadanos, hacer valer sus derechos á la pública gratitud, é indicar al reconocimiento nacional el estímulo que le sea mas útil ó la recompensa que juzgue mas honrosa y lisongera. Entonces es cuando debe elevar su voz en favor del que sabe honrar la humanidad ó ser útil á la nacion, porque, como dice Mirabeau: "No basta considerar al hombre como el instrumento de la agricultura, comercio y artes; es preciso tambien considerarlo como un ser sensible cuya existencia es capaz de dilatacion."

Por la ejecucion de estos medios morales consigue la administracion inspirar el respe-

to á las leyes y hacer amable el gobierno: de este modo, sirviendo á su pais, se constituye realmente madre de sus compatriotas: el órden y la tranquilidad reinan en la nacion; una confianza recíproca une á todos los ciudadanos; su probidad, su integridad, su justicia, son una presuncion en favor de los actos que ejecuta y de las decisiones que toma; las leyes aun las mas imperiosas, parecen dulces y se ejecutan con celo; y procediendo entonces la administracion, mas bien por consejos y amonestaciones que por órdenes, está segura de no encontrar oposicion en el interés privado.

De todas las acciones del hombre que pueden merecer la especial atencion de la àdministracion y ser objeto de los auxilios y recompensas públicas, tal vez ninguna es mas importante para la sociedad que la que, multiplicando los medios de aumentar las riquezas de la nacion, acrece tambien los de satisfacer á las necesidades de las generaciones futuras. La multiplicacion de plantas indígenas, la importacion de las exóticas, la mejora de los ganados, y la plantacion de árboles, no solo en los caminos públicos, sino en todos los puntos donde puedan multiplicarse, son un bien real para todos que exije el señalamiento de recompensas para los que se dediquen á este género de industria.

Mas no por eso debe creerse que haya

accion alguna útil á la humanidad que no deba fijar la atencion de la administracion; salvar los dias de un semejante en un naufragio ó incendio; destruir un animal peligroso ó perjudicial al hombre ó á los ganados; inventar un método que disminuya los trabajos del artesano, aumente los productos de la industria ó rebaje sus precios; descubrir un remedio contra un mal cualquiera; son acciones honrosas por sí mismas, y cuya imitacion debe promoverse por medio de recompensas. Las vigilias que los escritores útiles consagran á la instruccion de la sociedad, y las producciones con que enriquecen su época, son los títulos que los hacen acreedores á la memoria de los hombres; y es tan importante para el progreso de las ciencias no conceder elogios á los individuos cuyos escritos no puedan contribuir al adelanto de la razon, cuanto es justo y necesario, á pesar de la obscuridad que por lo comun causa en la vida de los escritores útiles su laborioso aislamiento, hacer conocer los hombres que abran una nueva carrera á los conocimientos humanos ó los perfeccionen con sus meditaciones, en lo que, á un mismo tiempo, se ejerce una justicia de reconocimiento y se da un ejemplo de emulacion.

No toda recompensa debe ser pecuniaria; las hay que deben ser honoríficas, y otras que, realmente, no son mas que estímulos.

La diferencia entre ellas se establece por la naturaleza misma de la accion que la causa y debe tenerse presente sobre todo. ¡ Qué servicios no presta la ilustrada administracion que sabe servirse de esta palanca para mover los hombres y dirigirlos al bien por el atractivo de la opinión pública !

VIII. *Policía.*

La *policía* es la piedra angular del edificio administrativo, y de ella depende su seguridad (1). Protectora de los ciudadanos en los pueblos libres, es una institucion odiosa en los gobiernos despóticos y solo con la libertad puede ser útil á la tranquilidad y salubridad públicas y seguridad individual. En los pueblos en que se halla entronizado el despotismo, es un medio para establecer la pública esclavitud y conseguir la degeneracion moral. Todo pueblo que es libre, ó

(1) La policía, entre los antiguos, significaba la forma de la institucion de la sociedad y tenia un sentido *político*. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas y personales, degeneró en inquisicion política, caracter distintivo de la debilidad y de la tiranía, es decir, del miedo que constituye la base de sus gobiernos.

*

aspira á serlo, debe convencerse bien de esta verdad; y si fuese precisa para establecerla la autoridad de la historia, los anales de todas las monarquias en los tiempos antiguos y modernos demostrarán que la policía, siempre reorganizada y perfeccionada por el genio del despotismo, ha sido el instrumento de la arbitrariedad m as vejatoria y escandalosa; un medio de opresion, una odiosa tiranía, y por último, un sistema de desmoralizar á los hombres.

Pueblos, que siempre sobrevivís á las instituciones: ¿quereis ser libres y gozar de la libertad, que es el mas precioso de los bienes del hombre en sociedad, de la libertad, sin la que el estado social sería la peor de las condiciones, de la libertad, que solo se conquista contra los enemigos y contra sí mismo por el momentáneo sacrificio del reposo interior de las naciones y derramando los naturales su sangre para defenderla contra el extrangero? Pues no sufrais que para dirigiros se empleen esos manejos sordos y ocultos, innobles é inmorales; esa vigilancia misteriosa y arbitraria; esa tenebrosa delacion: medios tanto mas peligrosos cuanto la mano que os hiere es invisible, las razones en que la autoridad se apoya son especiosas, falsas y tiránicas, y los agentes que emplea viles y despreciables. La tranquilidad pública y la seguridad personal, solo pueden exis-

tir por una confianza recíproca en los ciudadanos: que cada cual sea para los otros un vigilante moral, establézcase así entre todos una especie de censura pública, garante de las acciones de cada uno: esta es la policía que conviene á los hombres libres. Dejad á las naciones que vegetan en el embrutecimiento de la servidumbre y estan enclavadas en el lodazal de la esclavitud, el degradante recurso del espionage que desune para dominar, envilece para obtener la obediencia y ni aun deja á los hombres el conocimiento del deber y el sentimiento de la probidad y del honor (1).

La policía debe prevenir el mal, cuando aun no está hecho, y detenerlo cuando lo está: le es preciso cuidar de que cada individuo goce de la seguridad de libertad, tan necesaria en el comercio de la vida, y que es el principio de la seguridad personal. De que así lo haga depende esta confianza de los ciudadanos en la autoridad, que facilita la ejecucion de las leyes; porque en vano prescribirán estas las mas sabias reglas para el sosten de la libertad pública y particular, si la

(1) Despues de las medidas empleadas por el despotismo y la tiranía, nada hay tan odioso como las razones con que quieren dorar sus actos: esto es en realidad añadir el desprecio al ultrage.

policía no las fortifica con sus medidas. Como la policía tiene por objeto una infinidad de pequeños incidentes diarios, que por lo comun carecen de importancia aparente, puede afirmar la libertad ó destruirla, sin que pueda decirse cual de sus disposiciones es la que dió el golpe mas pronta ó seguramente. Inspirar á los hombres el sentimiento de lo bueno y de lo justo para dirigirlos, es un medio eficaz, moral, mas seguro que el del temor, y sobre todo, mas propio de su dignidad.

Cuanto mas se dedica la policía á asegurar la extricta observancia de las leyes, tanto mas consigue el objeto de garantizar la seguridad pública; así como, en la misma proporcion que reune las circunstancias de actividad y circunspeccion, se hace mas insoportable y odiosa si aplica estas circunstancias á la arbitrariedad, haciéndose instrumento de las pasiones de la autoridad. No hay término medio: ó la policía es esencialmente buena ó esencialmente mala. Como las leyes solo pueden establecer los principios generales de la policía, porque los casos particulares estan sujetos á variaciones y son hijos del momento, y porque el objeto de ella se compone de una infinidad de incidencias y circunstancias que la necesidad ó la experiencia hace nacer ó descubrir, cambiar ó modificar, es claro que la latitud de que goza la administracion

en este punto, es indefinida; pero cuanto mayor sea, tanto mas en guardia debe estar contra sí misma. Si bien sus atribuciones en este caso son las de un censor ó un juez, no debe olvidar por esto que su cargo es una magistratura paternal, que, cuando ejerce su autoridad, debe prevenir y prohibir antes de usar del rigor; y sobre todo, no exijir ni prohíbir sino partiendo del principio del interés comun de los ciudadanos y teniéndolo por objeto.

El objeto de la lipocía es impedir el mal y los delitos; el de la justicia investigarlos y castigar á sus autores: ambas propenden al órden y decoro públicos, la primera por la vigilancia y la segunda por el castigo. Cuanto mas se aplica la accion administrativa en favor del interés general, tanto menos deja que hacer á la justicia. Todo depende pues de la sabiduria y vigilancia de la administracion, pues cuanto mas propenden sus actos á mejorar los hombres, tanto menos tiene que temer de su parte; verdad que jamas podrá apreciarse demasiado y cuyas ventajas son incalculables. No son las prisiones, ni el temor de los castigos, ni la severidad de las penas quienes hacen á los hombres mejores y mas sumisos á las leyes y los conducen á llenar sus deberes sociales; sino las buenas leyes, los sabios reglamentos, su rigorosa observancia, la bondad de la administracion,

y, mas que todo, la instruccion, la moral y el respeto de sus derechos. Espanto del indócil y del malo, la policía constituye la seguridad del hombre de bien, y le asegura contra las intenciones ocultas ó manifiestas de los demas, cuando pueden perjudicarle. Pero se detiene su accion y cesa su autoridad cuando pretende sujetar al hombre en sus asuntos domésticos ó querer juzgar de sus opiniones reservadas. Lo visible, lo manifiesto, ó lo que sin serlo puede causar perjuicio á otros, es de su atribucion y se halla bajo su cuidado Por el contrario, las cosas reservadas en el secreto de la íntimidad, ó entre el hombre y su conciencia, como procedentes de su modo de ver las cosas y de sus opiniones, solo pertenecen al hombre mismo mientras no las manifiesta, y aun manifestándolas, sino lo hace de una manera perjudicial ó capaz de turbar el órden, porque ningun poder tiene derecho de penetrar en sus secretos, ó hacer mentirosa su conciencia obligándola á parecer lo que no es.

¡Perezcan para siempre las odiosas épocas de tiranía en que la policía es un arma ofensiva en las manos de la autoridad pública; los tiempos en que por ella se despoja al alma de su energia, al espíritu de sus fuerzas, al ingenio de sus atrevidas ó generosas concepciones, y á la libertad individual de sus beneficios, atribuyéndoles, por actos de

autoridad ó mentirosas insinuaciones, una extension ó peligros contrarios á la tranquilidad pública; los tiempos en que por ocultos procedimientos se inquietan las familias y se desprecia el honor y la libertad de los ciudadanos; los tiempos en que todo acto del poder se considera legítimo en el solo hecho de ser arbitrario ó misterioso! Desaparezcan de entre los hombres esos medios empleados por los gobiernos débiles ú opresores, y sepan siempre los ciudadanos francamente lo que de ellos se exije. Nada inspira mas confianza en las disposiciones de la autoridad pública y en el manéjo de esta autoridad que la franqueza y el decoro en su ejercicio, y, por el contrario, nada degrada los espíritus y envilece las almas tanto como el temor y la desconfianza. En lugar de individuos pacíficos y naturalmente propensos á obedecer las disposiciones de la autoridad, se forman hombres, temerosos sí, pero sin adhesion, sin respeto y siempre prontos á sublevarse: en vez de ciudadanos escitados al bien por una seguridad recíproca y por la estimacion y confianza que tienen en la autoridad, solo se obtienen seres degradados é inclinados siempre al mal por consecuencia de su mismo envilecimiento. De aquí nacen las interminables pendencias y disensiones, los crímenes y delitos que diariamente se cometen, el abandono á su propio impulso de las pasiones

bajas, y últimamente todos los males que son las llagas de las sociedades políticas y tienen su principio en los vicios de las leyes y de los gobiernos.

En la naturaleza misma de la policía está trazado el carácter de los deberes de la administracion: prevenir y detener el mal, atraer al hombre negligente ó descuidado á la observancia de sus deberes sociales hácia sus semejantes, preservar á la comunidad de los abusos á que puede dar lugar la posesion y uso de la propiedad, asegurar la tranquilidad pública y la seguridad de las personas, velar sobre la salud de los ciudadanos, proteger el libre ejercicio de la industria y la libertad de las opiniones, impedir al mal intencionado precipitarse en el crímen y entregar á los tribunales el hombre á quién el respeto de sí mismo y de las leyes no ha podido contener de seguir el ímpetu de sus pasiones cometiendo un delito; estas son las atribuciones y objeto de la policía.

La policía ejerce sus funciones vigilando la ejecucion de las disposiciones de los magistrados y presentándose en cuantas partes lo exija el buen órden y tranquilidad pública. Ordenar un reglamento de policía, es un acto administrativo; presentarse en los puntos en que pueda turbarse el órden, es un acto de policía. La administracion en el primer caso dirije y en el segundo ejecuta.

La policía tiene por objeto la conservacion del órden político y doméstico: abraza las personas y las cosas, pero solo con relacion á las acciones, porque las acciones del hombre constituyen esencialmente su dominio. La policía es indivisible en su objeto (1).

Pero es preciso distinguir las medidas conservadoras de las represivas: las primeras son los medios para conseguir establecer el órden y mantenerlo ya establecido; las segundas tambien tienen el órden por objeto, pero se proponen no sufrir alteracion en él, y por eso las unas prescriben y las otras reprimen: las primeras ordenan lo que debe hacerse ó no puede hacerse, y las segundas obligan á hacer lo mandado ó á no hacer lo prohibido.

Mas para el hombre tranquilo y observante de las leyes, tanto las medidas represivas como las leyes penales son como no existentes: seguro de que nada hará contra lo que prescriban, siente que en su observancia estriba la seguridad individual y el reposo comun, y no se inquieta por las disposiciones de la autoridad sino cuando se las

(1) La division de la policía en urbana y rural solo puede aplicarse á la diferencia de objetos que llaman su atencion en las ciudades ó en los campos.

viola en su perjuicio y se vé obligado á reclamar su proteccion. Lo que digo del hombre de bien es aplicable á todos, y la administracion puede hacer, y es de su deber hacerlo, que las medidas represivas solo sean advertencias, ó mas bien escusar la necesidad de emplear este remedio.

No entraremos en el pormenor de las numerosas y momentáneas incidencias que abraza la policía: basta haber demostrado el espíritu de los principios que rigen en esta materia, pues estos principios constituyen la ciencia administrativa; y como sus esplicaciones y aplicaciones se encuentran en todo este tratado, solo he mencionado en este párrafo lo mas preciso é indispensable á su objeto. Pero jamás debe perderse de vista que el *respeto de los derechos naturales del hombre* es un principio fundamental, y que toda disposicion de policía que no esté fundada en él, es arbitraria y tiránica.

Sin embargo, la religion y los extrangeros son dos puntos que creo deber tocar particularmente: solo tratando de la policía se encuentran naturalmente y en su lugar los principios y disposiciones que les conciernen en el órden analítico de los objetos que componen la ciencia administrativa.

La *religion*, en administracion, tiene por base la libertad de cultos y se funda en el

espíritu de las leyes que establecen la libertad religiosa.

El cuidado contínuo de la administracion debe ser que todos estén sometidos á las leyes, las respeten y concurran igualmente al bien público: todo lo demas es un negocio particular entre el hombre y su razon, de que no es responsable á la comunidad, como tampoco de la forma en que tenga por conveniente arreglar sus costumbres y modo de vivir en el interior de su casa; y así como solo puede intervenir la autoridad en sus costumbres cuando pueden herir el órden ó la moral pública, del mismo modo, solo cuando un falso celo lo lleve á comprometer la pública tranquilidad con sus acciones ó discursos, adquiere la autoridad el derecho de reprimirlo y reclamar contra él la accion de la ley. Conceder la mas perfecta igualdad de derechos á los sectarios de toda religion; mantener entre ellos la mas exacta libertad, hacer abstraccion del hombre religioso y no ver sino al hombre ciudadano, sea ó no ministro de un culto; recordando al sacerdote, si lo olvidase, que todos los derechos y todos los poderes existen esencialmente en la nacion, y de ella se derivan; que en ella, y no fuera de ella, estan todas las congregaciones, que antes de que el individuo sea sacerdote es ciudadano y no deja de serlo por esta razon, son las obligaciones de la admi-

nistracion, que, impasible como la ley, igual para todos con ella, solo ciudadanos deben ver en los gobernados.

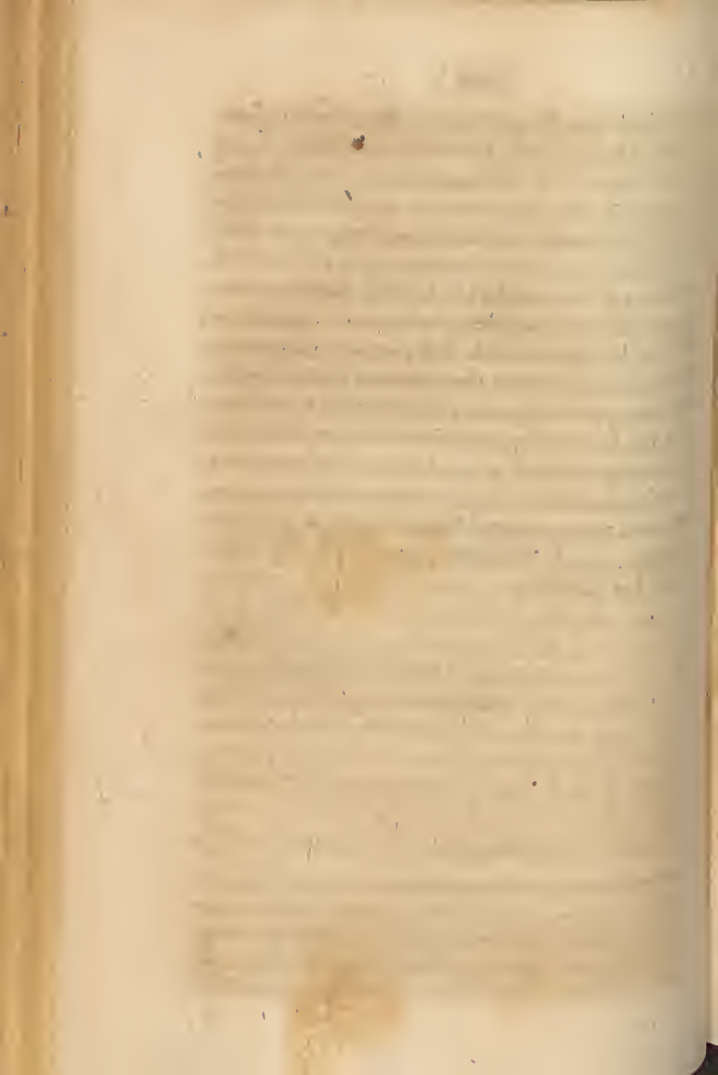
El *extrangero* no tiene mas relaciones con la comunidad que las que resultan de la proteccion de su persona y de sus bienes: la accion administrativa respecto de él está reducida á las medidas de policía (1), que le obligan en igualdad con los ciudadanos, pues debe conformarse con las que se hallen establecidas en el punto donde se le recibe. La libertad que goza el extrangero de poder venir á habitar en el pais cuando le acomode, envuelve la necesaria condicion de conformarse á cuanto en él se halle prescrito con relacion al mantenimiento de la seguridad y el órden, pues la nacion solo le concede la proteccion de su persona y bienes, con la obligacion de conformarse á estas leyes que lo protegen (2). Venir á habitar un pais, es someterse de antemano á lo que su legislacion y sus magistrados prescriban por interés comun para la seguridad pública; habitarlo, es conformarse á sus usos y abste-

(1) La ley constitucional prescribe si puede poseer, y la civil la forma en que puede hacerlo.

(2) Si el extrangero viene para sembrar la disension ó comete un delito, queda sujeto á los tribunales del pais.

nerse de hacer lo que pueda chocar con ellos.

Concluyen aquí las relaciones que ligan las *personas* á la comunidad, y los diferentes modos de considerarlos administrativamente, de donde resulta esta accion que forma la multitud de eslabones que unen á las personas á la sociedad y la infinidad de relaciones que ponen á los ciudadanos en armonía con la comunidad. Asi es como el interés público se compone de la fusion de todos los intereses particulares, y la armonía social resulta de la coordinacion de todos los elementos de la sociedad; y tambien es asi como estas relaciones forman la ciencia administrativa, tan importante á los intereses de los ciudadanos, y á la felicidad, prosperidad y gloria de los pueblos.



LIBRO TERCERO.

DE LAS PROPIEDADES.

Al hablar de las propiedades volvemos á entrar bajo el dominio de la ley: pero aunque la ley es la que arregla tódos los particulares de que trataremos en este libro, la parte moral no influye menos en ellos: continúa dirigiendo á la administracion y siendo la mas dulce de sus obligaciones; pues reuniendo al mandato la inteligencia en la ejecucion lo atempera y hace mas facil su cumplimiento.

Al interesante punto de que nos vamos á ocupar, se refiere la *economía pública*, nueva ciencia, impropiamente conocida con el nombre de economía política, puesto que no trata del establecimiento político de las naciones, sino de la aplicacion de las facultades de los hombres al trabajo, para producir las cosas ó apropiárselas. La economía pública no es mas que la economía doméstica aplicada á la comunidad (1). Es parte de la

(1) Esta ciencia tuvo su principio en Francia, y de ella son deudoras todas las naciones al médico *Quesnay*, que fue su creador y la aplicó á

ciencia del hombre, en lo respectivo al uso que hace de sus fuerzas físicas é intelectuales, por el interés de su propia conservacion, para disminuir sus necesidades y aumentar sus goces, durante su vida; y de la política en lo concerniente á la suma ó totalidad de facultades físicas é intelectuales que se emplean en atender á las necesidades y promover la prosperidad de las naciones. El trabajo, que crea, extiende y perfecciona, y del cual nace la propiedad, por consecuencia de la relacion natural ó racional de las personas con las cosas, y de las cosas con su valor, ó las monedas como

---

todo el sistema social. El mas ilustre de sus discípulos, el virtuoso Turgot, dedicó toda su laboriosa y patriótica carrera á las aplicaciones en grande de los principios de esta ciencia, y descubriendo sus límites, la redujo científicamente á ellos. Ilustrado por el ingenio y los trabajos de estos dos grandes hombres, hizo y publicó el ingles *Adam Smith* sus *Investigaciones sobre la naturaleza y causa de las riquezas de las naciones*. Nótese que á pesar de los orgullosos engaños nacidos de su vanidad nacional, los ingleses, en esto como en todo, siempre se han atrasado á las demas naciones, demostrando que su habilidad se reduce á aprovecharse de las agenas invenciones ó descubrimientos, sin crear nada propio. Sería muy curiosa la obra que demostrase todos los manejos é intrigas que estos egoistas insulares han puesto en práctica de un siglo á esta parte, que es el tiem-

signos de él, y la relacion de la contribucion con la propiedad material ó industrial, son los estremos que abraza. El trabajo en todas sus modificaciones imaginables, es el fundamento y objeto de esta ciencia; puesto que él en sí mismo no es mas que el empleo de las facultades del hombre; empleo cuyo objeto es la prosperidad, y el resultado de esta el bienestar; por lo que se deduce incontestablemente que *todo procede del trabajo* y que *todo trabajo es por sí mismo una propiedad.*

Las cosas naturales existen por sí mismas, pero la *propiedad* no puede existir sin las

---

po en que se citan sus escritores, para hacerlos celebrar en el extrangero; y que, manifestando las sumas que ha costado á esa nacion de mercaderes el comprar plumas venales que dijesen que habia producido los escritores y filosofos mas célebres, profundos y originales, pusiese en claro que ni en filosofía, ni en ciencias, ni en artes industriales, ha innovado ni creado nada, sino solo tenido la desfachatez de apropiarse y hacer pasar por suyas las ideas y descubrimientos de las demas naciones. Este libro seria el complemento del que denunciase á la historia los secretos de sus crímenes y de los atentados de su política contra la humanidad, y demostrando su caracter y costumbres privadas, pusiese en desnudo á esta nacion corrompida y corruptora por naturaleza, que solo vé su bien en el mal de los otros.

personas, porque no es mas que la esclusion de las cosas en favor del que las posee. Que esta posesion proceda de su trabajo, de su inteligencia ó de su familia; que se aplique la propiedad á las cosas naturales ó á las creadas ó descubiertas por el hombre, siempre es la posesión esclusiva actual el acto en que consiste, aun en el caso en que muchos individuos posean cada cual una cosa semejante, pues aunque la posesion es entonces la misma, no deja de ser individual para cada uno de los que la tienen. Es cierto que la posesion no prueba la propiedad, pues es posible gozar de una cosa sin ser su dueño, pero esta distincion, que solo concierne á los intereses privados, es nula cuando se trata del interés general. ¿Qué importa á la comunidad quien posee la propiedad?; lo que le importa es que no se haga de ella un uso capaz de perjudicar al interés comun, que se la ceda á este interés si la necesidad lo exige, y que el poseedor contribuya con ella al sosten de las cargas públicas.

Es, pues, evidente, que la accion administrativa no se ejerce sobre las personas sino cuando las leyes que la determinan tienen por objeto especial á la prosperidad; es decir, cuando sus disposiciones arreglan en favor del interés público, el uso y la contribucion de la propiedad, considerando á las personas solo como causas de ella y partícipes de sus pro-

ductos en beneficio de la comunidad, con obligacion de cederla en bien de esta cuando le sea útil, y de limitar su uso en ciertos casos á la forma que las mismas leyes designan. De consiguiente puede establecerse como principio fundamental, que la propiedad depende de la administracion por la contribucion y por su aplicacion al uso comun, y que la accion pública sobre la propiedad consiste en que el modo de disfrutarla sea en beneficio de todos.

De estas primeras verdades resulta que no todas las propiedades dependen de la administracion, sino solo las materiales, ó las que proceden de la industria; y como de estas clases de propiedades solo las materiales pueden ser poseidas por el público en la misma forma que por los ciudadanos, las distinguirémos en propiedad *particular* y en propiedad *comunal*, bien sea esta última comun á toda la nacion ó privativa de los pueblos. Sobre una y otra se ejerce la accion administrativa en la forma que despues se esplicará.

Pero antes de entrar en materia, esplicaré en qué consiste la propiedad comunal, pues se ha cometido un gran yerro haciéndola estensiva á todo cuanto el hombre puede tener y poseer. No ignoro que la causa de este error se deriva de las invasiones y usurpaciones de los que ya habian arrebatado el

poder público, y que una usurpacion es consecuencia de la otra: dueños de las personas, lo fueron tambien del territorio y de los bienes qué contenía. La avaricia, cualidad comun á los conquistadores y al despotismo, consagró en todo tiempo estas usurpaciones, y se llamó dominio público todo aquello de que se despojaba á la propiedad particular.

Para reconocer lo que realmente merece el nombre de dominio ó propiedad pública, es preciso recordar los principios que constituyen la sociedad. La comunidad es una gran familia originaria del país en que está establecida, y el territorio que habita es su propiedad como comunidad, del mismo modo que todo cuanto la industria del hombre le hace descubrir ó imaginar para atender á su subsistencia y proporcionarse los goces de la vida, constituye la propiedad en la familia. Si á este principio físico se reune el principio político, se vé que no solo es la comunidad la causa de las leyes y del gobierno, sino que el gobierno y las leyes emanan de su voluntad. Luego si el gobierno y las magistraturas no son mas que establecimientos convencionales que solo existen para mantener el órden acordado ¿cómo pueden ser propietarios en la misma forma que los miembros de la comunidad; con qué título podrían serlo; en qué razon podrá fundarse que lo sean? No solo sería insostenible este aserto, sino que

consagra el robo de la propiedad particular bajo el nombre de dominio público. Aunque este robo existe en todos los paises, con mas ó menos extension, cualquiera que sean los motivos en que se funde ó el título que se le dé, no será menos subversivo del principio natural de que no hay mas propietarios que los ciudadanos, porque solo en los individuos puede encontrarse la propiedad, pues de ellos se compone la sociedad, es decir, de las personas y de todo cuanto de ellas depende necesariamente y pertenece al uso particular de cada uno.

Pero como solo me propongo en esta obra establecer los principios naturales en cada materia, no me detendré en demostrar los graves inconvenientes que resultan del dogma contrario: la historia los presenta.

Hemos dicho que la accion administrativa tiene tres objetos en la propiedad: su uso, su contribucion y su empleo en utilidad comun; lo que comprende, el uso en su relacion ó dependencia del interés general, la porcion que debe contribuir para las cargas públicas y la cesion para un objeto de utilidad comun; ó de otro modo, las restricciones en el uso de la propiedad, lo que esta debe á la masa comun para subvenir á las necesidades de la nacion, y el abandono que de ella debe hacerse en algunos casos por exigirlo así la utilidad comun.

§. I. *Propiedad pública.*

Preciso es ante todo establecer lo que debe entenderse por propiedad pública y por propiedad individual.

La *propiedad pública* es aquella porcion de la masa de las propiedades materiales que se reserva para un uso comun y consentido por todos.

Por consiguiente, la propiedad pública es la que pertenece al todo ó parte de la comunidad, la que forma el caudal comun y cuya conservacion está á cargo del tesoro público ó de alguna de las poblaciones. Tales son los rios grandes y pequeños, los caminos, los canales, á menos que pertenezcan á particulares, como es mas natural al principio de las cosas, por ser una propiedad producida por la industria; los puertos, las ensenadas, las radas, los monumentos, las plazas públicas, los hospitales, los establecimientos civiles y marítimos, los fuertes y fortalezas, los fanales, los diques naturales de arena que en las orillas del mar forma la resaca, las islas, los islotes, los bajos ó depósitos de arena ó tierra que se forman en medio de los rios, á menos que exista título ó prescripcion en contrario, y por último, todo lo que no es propiedad particular. La propiedad pública comprende tambien los bienes sin dueño conocido y los de las personas que mueren sin

herederos ó cuya sucesion queda abandonada.

La propiedad pública debe ser vigilada por la administracion del territorio en que se encuentra, como especialmente encargada de cuidar de la conservacion de las propiedades comunes, de evitar su deterioro y menoscabo, y de su venta cuando una ley ó la comunidad local la autorizan. Las atribuciones de la administracion en este punto son especiales; pero sin embargo, puede encargar á los ciudadanos de las poblaciones donde haya propiedades públicas la parte de su cometido que se limita á impedir toda pérdida, deterioro ó desmejora, y prevenir á la autoridad de los atentados contra esta clase de propiedad, sin que puedan hacer mas actos de autoridad que los relativos á su conservacion. Este principio se funda en que, siendo la propiedad pública un bien de todos, y la administracion su conservador, sería romper la accion administrativa que rige sobre las cosas pertenecientes á toda comunidad de habitantes y debilitar la responsabilidad de la administracion, descargarla sobre los individuos á quienes confiase su cuidado. La delegacion á los ciudadanos es un medio de ejercer la vigilancia, pero no la vigilancia de derecho.

La vigilancia administrativa sobre las propiedades públicas siempre es directa por

lo concerniente á los establecimientos militares y de marina, como son los castillos y plazas fuertes, las fortificaciones, puertos, ensenadas y radas militares, aunque se halle confiada á agentes especiales: se ejerce entera y plenamente sobre los caminos, carreteras, monumentos nacionales, plazas y edificios en que estén situados establecimientos públicos, como los destinados á la colocacion de las autoridades administrativas, judiciales y del gobierno, casas de detencion y correccion, museos y depósitos científicos.

Las atribuciones administrativas concernientes á la conservacion de la propiedad pública, consisten en actos conservatorios, bien sea para prohibir é impedir toda usurpacion de ella, y obligar á su abandono, ó para disponer los reparos necesarios y evitar su deterioro, ó para sostener su legitimidad en los tribunales.

Toda negligencia de la administracion en esta parte de sus funciones, seria un atentado contra la propiedad pública; porque habiendo recibido de la ley el caracter y autoridad necesaria para proceder, su descuido ó su inaccion podria hacer perder á la comunidad una parte de su propiedad, cuyas consecuencias serian el aumento de gastos para su restablecimiento; gastos que jamas pueden verificarse sino á costa de contribuciones pagadas por los ciudadanos.

La economía pública no tiene mas principios que los de la doméstica. Sería un error quererlos establecer diferentes, pues toda la desigualdad consiste en la estension é importancia de la propiedad. Ademas, ¿qué es la nacion sino un ser colectivo que tiene las mismas necesidades que los individuos, y como ellos, propiedades y rentas? La comunidad no tiene mas rentas que las contribuciones, pues las propiedades públicas no son de naturaleza productiva; y si hay alguna que lo sea, es un perjuicio hecho á la fortuna particular, porque la comunidad existe solamente para la proteccion comun de las personas y de las cosas (1). Relaciones iguales solo pueden existir por iguales principios y producir las mismas consecuencias.

Por consiguiente la administracion debe emplear en el manejo de la propiedad pública la misma exactitud y vigilancia que el ciudadano pone en el de la suya: entonces es un padre que cuida del bien estar de su

(1) Por esta razon no comprendo en las propiedades públicas, los bosques, los montes y lo que llaman bienes raices de ella, pues la sociedad no posee ni ha podido poseer semejante clase de bienes, sin perjuicio del derecho natural que exige que su propiedad pertenezca á las personas. No consiste la riqueza pública en las públicas propiedades, sino en la masa de las particulares.

familia entera, y que sabe que si su negligencia no compromete la existencia de sus miembros, al menos puede privarlos de una parte de sus goces y de sus riquezas, y ocasionarles desembolsos que minoran siempre la felicidad actual.

1.º Los caminos, carreteras y canales públicos son para el cuerpo político lo que las arterias para el humano: por ellos se corresponden y aproximan, por decirlo así, todas las partes del territorio, y las subsistencias y productos de la industria y comercio circulan y llevan la vida y el movimiento á los puntos en que de ellos se carece, poniendo en armonía y equilibrio todas las ruedas que componen la máquina política. Por ellos, y en razon á la facilidad y prontitud que causan en las comunicaciones, se ligan, y forman un solo todo, las diversas partes del territorio, por extensas y complicadas que sean. Esta parte de la propiedad pública es de una importancia demasiado grande, tanto por el servicio público, como por el particular, para que pudiese dejar de ser objeto de la solicitud constante de la administracion.

Las carreteras, caminos y canales públicos estan bajo la inspeccion inmediata de la administracion de los pueblos por donde pasan y la vigilancia de los magistrados locales de los puntos en que están situados; cuyo principio se funda en que la administracion

local es de derecho la conservadora de las propiedades públicas.

Esta vigilancia é inspeccion abrazan todas las contravenciones y desórdenes que pueden cometerse contra la conservacion de los caminos, como las usurpaciones de algunas partes de su terreno, el haciuamiento en ellos de cantidades de estiercol ú otros objetos, y toda especie de daños cometidos en las carreteras, caminos y canales, en los árboles que los guarnecen, en los fosos que los rodean y en los materiales destinados á su reparacion (1). Todas estas contravenciones deben probarse por la via administrativa y corregirse por la judicial.

En las carreteras que no tengan plantados árboles á sus orillas y sean susceptibles de tenerlos, deberán ponerse por los propietarios costaneros, frutales ó no, segun las localidades: la plantacion debe hacerse en lo interior del camino, en terreno perteneciente al comun, con zanjas ó sin ellas, debiendo hacerlas y sostenerlas en su caso los ingenieros de puentes y calzadas. Los propietarios costaneros conservarán la propiedad de los árboles y sus frutos, pero sin poder-

(1) Por lo concerniente á la construccion y sosten de carreteras, caminos y canales, véase el §. III. *Obras públicas.*

los cortar, ó arrancar sin reemplazarlos. Sin embargo, en las carreteras cuya anchura no permita plantar árboles en el terreno perteneciente á la comunidad, si el propietario del terreno costanero quisiere plantar árboles en él, la autoridad debe prescribirle la alineacion que haya de seguir.

2.° Los rios son un medio natural de comunicacion, cuya conservacion interesa al órden público, y como tal se halla al cuidado de la administracion, quien en consecuencia está obligada á inquirir é indicar los medios de procurar á los ciudadânos la comunicacion por sus aguas, impedir que los campos sufran perjuicios por la excesiva elevacion de las esclusas, molinos y demas establecimientos situados en ellos; y últimamente, dirigir, en cuanto sea posible, todas las aguas de su territorio á un objeto de utilidad general, con sujecion á lós principios conocidos como mas convenientes para su aprovechamiento en el riego.

Como los rios, grandes ó pequeños, navegables ó no, son una propiedad pública de uso comun, ningun ciudadano puede desviar las aguas de su curso, debilitar ó alterar este con zanjas, fosos ó canales, ni establecer molinos, presas, esclusas, remansos, canalizos, cercas ó plantaciones de árboles en sus orillas, sin prévia autorizacion, ni poner en ellas ó arrojar en sus cauces

ninguna cantidad de piedras, estiercol, faginas, ú otros objetos que puedan interrumpir el curso de las aguas, ni por último colocar ó reunir en sus márgenes las inmundicias que les sean perjudiciales. El principio de estas prohibiciones es, que ninguno pueda pretenderse propietario esclusivo de las aguas de ningun rio; sea ó no caudaloso, navegable ó flotable; y por consecuencia de él, los propietarios costaneros de los rios navegables, estan obligados á dejar á lo largo de sus orillas un camino, para el paso de los caballos, y no pueden plantar árboles, abrir fosos ni levantar cercas, sino á la distancia marcada por los reglamentos. Las usurpaciones y daños causados en las obras del arte y la substraccion de los materiales destinados á la conservacion del libre curso de los rios y al mantenimiento de sus caminos costaneros, son contravenciones probadas que deben perseguirse y reprimirse, en los mismos términos y con arreglo á los mismos principios que rigen en las respectivas á careteras, caminos y canales públicos.

3.º Entre los bienes que constituyen la propiedad sujeta al cuidado de la administracion, merecen tambien su atencion los llamados *mostrencos*, pues aunque su propiedad sea eventual por lo comun, no dejan de estar bajo su mano, hasta que la prescripcion la legitíma ó confirma. "En tanto

«que no vence el término de la prescripcion «puede oponerse una posesion contraria, pro«ducirse un título ó reconocerse la cualidad «de heredero: hasta entonces el estado solo «tiene una propiedad vaga é incierta, de «que puede gozar, sin duda, pero no dis«poner.”

A la autoridad administrativa pertenece tomar posesion de los bienes mostrencos, y manejarlos, como tambien vender los que sean susceptibles de deterioro, y conservar su producto durante el término de la prescripcion. Si algun individuo se presentase como heredero, debe facilitar al tribunal las instrucciones que considere propias para contradecir la pretension del reclamante, pero nunca juzgar de ella, pues su decision es atribucion de la justicia. En cuanto á las deudas, puede liquidarlas, pero si la demanda es cuestionable por su naturaleza, debe remitirla á los tribunales, en todo lo cual aunque en posesion, no procede como propietario sino como depositario.

4.º Cualquiera que sean las causas que puedan constituir á la nacion propietaria de tal ó cual especie de bienes, rústicos ó urbanos, basta que estas propiedades sean parte del dominio comun para que el interés público exija que las enagene inmediatamente, pues siempre es una carga para ella y un detrimento de la propiedad particu-

lar (1). Tambien es de interes para la nacion el vender el todo ó la parte que tenga en la propiedad de un canal, pues es disposicion buena en sí misma y que facilita los medios de emprender nuevas obras de utilidad general. De este modo, una administracion sábia y política y un legislador ilustrado multiplican los recursos públicos y emprenden nuevas mejoras sin sobrecargar á los ciudadanos. Pero ninguna porcion de la propiedad comun debe enagenarse sino en subasta pública, á fin de evitar las colusiones, las intrigas y la baja estimacion de la propiedad que se enagena.

A la autoridad judicial corresponde decidir sobre la validacion ó invalidacion de las ventas de cualquiera propiedades, vendidas como de dominio público, contra cuyas enagenaciones se reclame alegando propiedad particular: principio que procede de

(1) Cuando se verificó el reembolso de las rentas, operacion buena en sí misma, pero que aunque ventajosa para lo sucesivo fue un mal particular y presente, hubiera podido la ley dar bienes nacionales á los acreedores públicos, disposicion que habria sido provechosísima para ellos y para la Francia; pues siendo su venta siempre poco lucrativa y su posesion onerosa, sus acreedores hubieran recibido un valor real y ella hubiera podido extinguir completamente su deuda.

la distincion natural en las atribuciones de las autoridades, y favorece la fortuna pública y la privativa de los ciudadanos. Si la autoridad administrativa pudiese conocer de aquellas reclamaciones, este derecho cambiaria la esencia de la adjudicacion, que no seria la misma que cuando la administracion carece de autoridad para decidir una cuestion de propiedad, de que resultaría un caos de derechos y pretensiones contradictorias sin que hubiese autoridad á quien correspondiese hacerlas cesar. A los tribunales pertenece tambien determinar las señales por las cuales debe la sociedad reconocer las propiedades particulares, asi como corresponde á la administracion pública señalar los límites de las comunales; pero este derecho puede ser contestado por los tribunales en el momento mismo en que la administracion lo ejerce ó se consuma la venta de alguna de ellas, en cuyo caso la comunidad se somete á discutir sus derechos ante la autoridad judicial, y en caso de error, la sociedad debe indemnizar íntegramente al propietario despojado, pues asi como el estado debe seguridad y proteccion á todos los ciudadanos, tambien la debe á los que se confiaron en la fé pública. Resulta pues de estos principios, que el conocimiento de la validez, extension y condiciones de las ventas de bienes de propiedad pública, pertenece á los tribunales, como tambien el de las reclamaciones que so-

bre ellas se hagan, las quejas sobre impedimentos que á los compradores se pongan en su disfrute, y contengan cuestiones acerca de la propiedad, servidumbres ó usos no explicados en las ventas, despues que el consejo administrativo haya manifestado en qué consiste la enagenacion que hizo.

Réstanos hablar de una parte de la propiedad pública, mas reducida, por cuanto pertenece solo al dominio particular de las localidades: no es ya nuestro asunto la propiedad comun á toda la nacion para su goce; sino aquella cuyo uso es en cierto modo personal del territorio donde está situada. Esta propiedad; bien sea comun á toda una division territorial, ó particular de alguna de las localidades, rústicas ó urbanas donde exista, se rige por las mismas reglas y se sostiene y administra del mismo modo.

El caudal comun de una division territorial es la propiedad pública de todos los habitantes de ella. Esta propiedad comprende la casa de administracion, las veredas, carreteras, caminos y canales ó porciones de ellos que estén á cargo de la division y sean de su particular interés; los hospicios, hospitales, casas de justicia, cárceles, liceos, museos, monumentos, ferias, y en general todos los establecimientos públicos, no pertenecientes al pueblo donde están situados, ni sostenidos por el tesoro público; sino comunes á

todos los pueblos de la division, levantados y mantenidos á expensas de esta.

Estas propiedades forman el caudal de la division territorial, 1.º porque redundan en utilidad privada de ella y son precisas para cubrir las necesidades particulares de sus habitantes; 2.º porque están á cargo de aquel solo territorio y los gastos de construccion y reparacion que ocasionan se sufragan por los pueblos de aquella division. Este principio, sin ser causa primaria de la division de esta especie de propiedad, es consecuencia directa de aquella causa; pues aunque todos los ciudadanos pueden disfrutar de las obras de utilidad ú ornato público hechas en una division territorial, su disfrute es momentáneo y sin ventaja particular para ellos, y los habitantes del distrito reportan una utilidad directa y continua: y de él se deduce naturalmente, que aquel vecindario corresponde sufragar los gastos de construccion y sosten que pueda ocasionar la propiedad divisional, cuyas ventajas ceden en su utilidad particular.

La administracion de esta propiedad consiste en el mantenimiento de los establecimientos que la componen y en la construccion de otros nuevos, cuando se disponga por una ley ó decision administrativa.

Los establecimientos públicos y bienes comunales situados en la demarcacion ó término de un pueblo, forman aquella clase de

propiedad, que es general á los habitantes, cuya posesion y uso son esclusivamente suyos y de la cual disfrutan proindiviso: estas propiedades se dividen en urbanas y rústicas. Las primeras, situadas en las ciudades, villas y lugares, son las casas municipales, el juzgado ó casa del juez de paz, las cárceles particulares de los pueblos, los establecimientos de beneficencia, las plazas, los paseos, los mercados, las alhóndigas, las fuentes, los muelles, los puentes, los monumentos públicos, y los museos. Las porciones de caminos y carreteras que las atraviesan, las veredas que guian á los pueblos vecinos, los cementerios (1), las lagunas, los pantanos y los terrenos comunales forman las segundas.

La propiedad productiva de los pueblos se compone de las rentas que cobran, tales como los impuestos, arrendamientos y alquileres de las alhóndigas y mercados, y del producto de las multas.

Bien sea que la propiedad de un pueblo se componga de establecimientos situados en él, ó bien que la constituyan los productivos de que los habitantes gozan en comun el uso ó las rentas que producen; cualquiera que

(1) Aunque los cementerios estan situados en las ciudades, villas y lugares y no son mas que un campo cerrado, son propiedad urbana ó rural segun la localidad á que pertenecen.

sea el modo con que la poblacion la haya adquirido, sea por concesion, trueque ó prescripcion, no siendo bienes de ningun habitante particular, cuyo caso no es posible se presente porque los pueblos no deben poseer mas propiedad que los establecimientos públicos de su uso, todos estos bienes son comunales, porque son realmente propiedad de los habitantes del pueblo en que estan situados; y del mismo modo que los demas bienes públicos, y con arreglo al mismo principio, se establecen y sostienen á costa de los habitantes de ellos.

El manejo de los establecimientos públicos de una poblacion pertenece á la administracion de la misma y consiste en la conservacion y sosten de los que haya y en la construccion de los nuevos, cuyo establecimiento se ordene: el de los bienes comunales consiste en su conservacion y la de su uso comun y pertenece á las administraciones de los pueblos en que estan situados.

El consejo municipal regulariza y sostiene el conjunto de operaciones y gastos que pueden exigir los bienes y establecimientos que estan á cargo del pueblo. A este consejo corresponde arreglar la reparticion de los trabajos necesarios al sosten y reparos de las propiedades comunes que estan á cargo de los habitantes, deliberar sobre las necesidades particulares y locales del pueblo, sobre

los préstamos y contribuciones necesarias para subvenir á ellas, y sobre los pleitos que conviene intentar ó sostener para el ejercicio y conservacion de los derechos comunes.

De estos principios resultan otros muchos secundarios que deben servir de guia á la administracion en el ejercicio de sus funciones. Pero lo que es indispensable definir es el derecho de los habitantes de un pueblo á la propiedad comun.

Los pueblos se componen de habitantes naturales de él, ó de los que sucesivamente han venido y vienen á reunirse bajo una misma administracion. Los bienes de los pueblos se componen de las propiedades, rústicas ó urbanas, de las rentas y derechos que ellos mismos han creado ó les han sido concedidos, y últimamente, de los productos de los bienes que poseen. Estos bienes proceden, de adquisiciones hechas contribuyendo para ello todos los habitantes, ó de donaciones.

Todos los habitantes domiciliados un año en un pueblo, tienen derecho á los bienes y rentas comunales, cuyo principio se funda en las siguientes causas, que son incontestables.

"Ninguna comunidad de cargas puede «existir si al mismo tiempo no hay comuni«dad de beneficios entre los individuos que «la componen. El orígen de los bienes comu«nales aumenta la fuerza de este principio, «pues si fuera cierto que un nuevo habitante

«solo tuviera de tal la obligacion de contri-
«buir á las cargas comunes, solo un reduci-
«do número de ellos tendrían derecho al pro-
«ducto de los bienes comunales dados ó ad-
«quiridos en tiempo de sus antepasados; y es-
«tos bienes, en vez de ser el patrimonio de la
«comunidad, serían propiedad exclusiva de
«algunos habitantes, mientras que las nuevas
«adquisiciones lo serían de todos. No es exac-
«ta la aplicacion á los bienes comunales del
«principio de que la propiedad es un dere-
«cho sagrado que solo puede ser transferido
«por el propietario, pues estos bienes son
«propiedad de la comunidad y no un de-
«recho inalienable de tales ó cuales habitan-
«tes. La comunidad se aumenta por reglas
«independientes de la voluntad de los habi-
«tantes, y cualquiera que cumple las condi-
«ciones que imponen, se constituye vecino:
«no es la voluntad del propietario quien ar-
«regla los derechos de los habitantes, sino la
«ley, tutora de los pueblos.»

La autoridad no es mas que la adminis-
tradora de los bienes de los pueblos: por
consiguiente no puede enagenar, cambiar,
adquirir, ni contraer débitos, sin el con-
sentimiento de los habitantes representados
por su consejo municipal; pero si bien la
ley pública quiere que la autoridad adminis-
trativa no pueda enagenar, cambiar, adqui-
rir ni contraer débitos sin autorizacion de la

voluntad comunal, tambien exije que cuando crea conveniente la enagenacion, la pida al cuerpo municipal, el cual juzga de los motivos y ventajas de ella, así como del empleo que se propone hacer del producto de la venta. A la demanda debe acompañar la descripcion topográfica y el avalúo de la finca que deba enagenarse, el estado de productos y gastos ordinarios y el de las deudas activas y pasivas del pueblo.

Tampoco puede verificarse un cambio sin el consentimiento de ambas partes, porque nadie puede ser despojado de su propiedad sino consiente en ello, ó sin utilidad pública demostrada y prévia indemnizacion, legal y aun contradictoriamente valuada. Este principio nace del de el respeto que se debe á la propiedad. Para verificar un cambio es preciso que la descripcion y valuacion de las respectivas fincas se hagan contradictoriamente, por un árbitro de cada parte, y tercero elegido por ambos si los dos primeros no estan acordes sobre el valor de las fincas que deban cambiarse. Las mismas formalidades son necesarias si se trata de un cambio para restablecer ó reformar un camino vecinal, rectificar una calle ó ampliar una plaza pública.

El consejo municipal debe también deliberar sobre las adquisiciones que hayan de hacerse y los medios de satisfacer su valor, y si fuere preciso someter la comunidad á

un impuesto extraordinario, su deliberacion debe comprender el estado de productos y gastos y el de deudas activas y pasivas del pueblo. En todos casos debe describirse y valuarse la finca que se haya de adquirir, por árbitros, nombrados uno por parte del propietario y otro por la del pueblo, y tercero en caso de discordia. La demanda de autorizacion para tomar un préstamo exige tambien que se reuna la deliberacion del consejo municipal, los documentos que acrediten su necesidad, el estado de productos y gastos, y el de deudas activas y pasivas del pueblo.

Lo mismo sucede con las servidumbres, que son una carga que se impone á un fondo, finca ó cosa en beneficio de otra. Civilmente basta el consentimiento de las partes para establecerlas; pero no sucede así en materia administrativa, pues no siendo la autoridad mas que el tutor de las personas y de los bienes, está limitada á su manejo, sin que por consecuencia, pueda ejercer acto alguno de propiedad. Consentir una servidumbre lo es, como tambien el pedirla, y supuesto que no puede existir servidumbre sin propiedad fincada, el establecimiento de una seria reconocer á la autoridad como propietaria. En el caso pues de que el interés público exija el establecimiento de una servidumbre en una propiedad particular, es preciso, 1.º que esta servidumbre se consienta por el propietario

de la finca; 2.º que la administracion se haga autorizar por un acto comunal para tratar con él.

§. II. *Propiedad individual*.

Por importante que para la comunidad pueda ser la propiedad pública, la relacion de la administracion con la propiedad solo se encuentra realmente en la individual: en ella está su accion entera, esta relacion íntima y necesaria que hemos dicho tiene la sociedad con las personas y las cosas: por consiguiente, es la clase de propiedad que interesa especialmente á la administracion.

Propiedad individual es la que pertenecè exclusivamente á su poseedor actual, como cosa suya, cualquiera que sea el modo con que haya adquirido su posesion.

Esta posesion, aunque arreglada por la ley civil que la reconoce y la penal que previene la usurpacion que pudiera hacerse por fuerza, astucia ó mala fé, está sometida á la accion de la administracion; pero solo en cuanto á su uso, porque solo el uso de la propiedad es lo que arreglan las leyes administrativas en todos los casos en que puede interesarse el órden público ó comprometerse el interés general (1).

---

(1) Véase en los párrafos siguientes la rela-

Este principio, que establece la diferencia existente entre la accion administrativa y la judicial sobre la propiedad particular, se funda en que no es la propiedad por sí misma la causa de la accion administrativa, sino la relacion que esta propiedad puede tener con el interés general. Luego, si el objeto de la administracion pública es la conservacion del interés general, solo en tanto que el uso de la propiedad particular pueda interesar de un modo ú otro á la sociedad ó á alguna parte del territorio, podrá la administracion ejercer su accion sobre ella. Cualquiera que sea la naturaleza de la propiedad y la persona á quien pertenezca, es de ninguna importancia para el ejercicio de esta accion.

Todo debe concurrir al sosten y conservacion de la sociedad: una propiedad individual puede estorbarle alguna vez. La necesidad de abrir un camino ó un canal, la de formar un mercado ó construir un edificio público, se presenta: en este caso, el interés particular debe ceder al público. La utilidad general, el comercio, las comunicaciones, no pueden quedar entorpecidas por el interés ó la voluntad de un ciudadano, pues de este

---

cion de la propiedad con la administracion en lo respectivo á *obras públicas y contribuciones.*

modo la propiedad particular sería alguna vez un obstáculo para el bien general. Pero tambien debe la administracion indemnizar justa y préviamente al interesado con el valor representativo de su propiedad, ó el cambio con alguna de las públicas.

Este principio es comun á toda clase de propiedades; pero las individuales, separándonos del caso de que acabamos de tratar, y suponiéndolas siempre en poder del individuo á quien pertenezca y á su disposicion, tienen tambien algunas modificaciones en cuanto al modo de disponer de ellas; que se fundan en la razon y en el interés público.

Un propietario quiere abrir una mina ó cantera en sus tierras; pero la seguridad pública puede comprometerse; puede perjudicar á sus vecinos; no estar bastantemente instruido de las operaciones anejas á la explotacion y no saber si es ventajoso ó no añadir materias al consumo y aumentar esta clase de productos indígenas, para poder explotar sin peligro para sí mismo, y sin exponerse á un resultado que no produjese beneficios á la industria, comercio y necesidades de la sociedad.

Supongamos otro, propietario de un bosque. Aunque le fuese posible convertir el terreno á su voluntad en tierras de labor, ú otro género de cultivo, y privar á las gene-

raciones futuras de un combustible preciso para las necesidades de la vida, en lo que causaria gran perjuicio, no es esta la consideracion que determina y circunscribe en este caso el uso de la propiedad. Si los bosques estan situados en la pendiente de una colina ó de un monte, no seria posible arrancarlos sin peligro del pais vecino, y sin que las tierras altas, á quienes sujeta el arbolado, arrastradas por los torrentes y las lluvias, se precipitasen en las llanuras y terrenos bajos. La temperatura misma podria padecer alteracion, y tal vez algun arroyo vivo y corriente que hiciese la fortuna de muchos pueblos, y sin el cual, ni aun se hubiesen construido sus habitaciones, perderia su nacimiento, si lo tenia en estos bosques, pues ellos le servian de receptáculo.

Otro que construyese molinos ó máquinas sobre un rio, navegable ó no, ó cerca de él, no podria tener derecho de establecer á su voluntad una vertiente de aguas sobrantes que las hiciese refluir en las propiedades cercanas, pues les causaria un notable perjuicio. Los dueños de estas, por su parte, pueden, si quieren, aprovechar el agua que corre por junto á su propiedad, y aun hacer algunas derivaciones de ella para su uso particular, pero no por eso tienen el derecho de hacerlas tales, que disminuyan las corrientes y causen á su vez perjuicios á los

propietarios de los molinos y máquinas que sobre ellas estén situadas.

La caza y pesca se presentan frecuentemente en materia de uso de la propiedad como capaces de interesar al órden público. Si bien el matar un animal que destruye los productos de la tierra, es un derecho inherente á la propiedad, proveer á la seguridad publica é individual es una accion que incontestablemente pertenece á la comunidad. No es indiferente á la tranquilidad general y particular que cualquier individuo pueda abusar de sus armas. Bajo el pretesto de preservar una propiedad cerrada de los daños que pueda ocasionar un animal, ¡cuántos abusos pueden introducirse! La desidia, la ociosidad, el hábito de manejar las armas, pueden escitar disputas y riñas cuya consecuencia puede ser la muerte de un padre de familia. Un animal, huyendo de quien lo persigue en una posesion, se salva en otra: el que lo echó podria violar la propiedad de otro, si tuviera derecho de perseguirlo.

Los principios sobre la propiedad privada son aplicables á los bienes poseidos por un extrangero, pues si la ley civil ordena lo respectivo á su propiedad y transmision, la administrativa arregla lo concerniente á su goce y uso. Cuando todas las naciones se miren solo como miembros confederados de la gran familia europea, y se concedan re-

cíprocamente cuantas ventajas puedan contribuir á estrechar los lazos de su confederacion, dejarán de existir esas restricciones de los tiempos bárbaros contrarias á la propiedad poseida por el extrangero.

La propiedad particular ó privada necesita de leyes que arreglen su uso; porque si bien le son aplicables muchos de los principios que rigen la propiedad pública y comunal, hay otros que le son privativos. La ejecucion de estas leyes y el cuidado de que no caigan en desuso, son atribuciones de la administracion pública; y de los tribunales el castigo de su infraccion.

Pero como las leyes administrativas tienen mas bien por objeto el interés comun que el particular, estas leyes, en los casos de policía y arreglo, se relacionan con preferencia á la propiedad territorial, por ser inherente al suelo, formar parte del territorio y constituir la riqueza nacional; y á la propiedad industrial en segundo lugar, porque la accion administrativa solo obra sobre la parte de propiedad que por su uso tiene relacion con el órden público.

I. *Propiedad material.*

La propiedad *material*, cuyo uso arreglan en ciertos casos las leyes administrativas, son las casas, tierras, bosques, minas, aguas y pantanos.

No hay duda en que todo propietario es libre en gozar su propiedad como mejor le parezca, siempre que no haga un uso de ella, contrario á los derechos de los demas. Este principio, que se funda en el libre ejercicio de la libertad natural, debe ser formalmente consagrado por la ley civil. Pero hay ciertas relaciones de interes público bajo las cuales es preciso considerar la propiedad particular, pues su uso y disfrute se ligan naturalmente con aquel interés. Así es, que aunque cada cuai puede en lo general disfrutar su propiedad como mejor le parezca, este derecho sufre modificacion siempre que la utilidad pública lo exige. Sin esta facultad primitiva que la sociedad tiene de modificar el uso de la propiedad particular, no podrian existir las diferentes relaciones y dependencias que la constituyen, pues estas relaciones necesarias del interes y cosas particulares con el interes y cosas públicas, son las que forman la comunidad. De estos principios incontestables resulta, que la propiedad de las *casas*, sus construcciones y reparaciones, estan sometidas á la accion administrativa.

Esta accion se ejerce sobre toda especie de propiedad cuando la utilidad pública exige su demolicion total ó parcial; y sobre las construcciones, para cerciorarse de si el propietario sigue los acordelamientos y si

se conforma á las disposiciones que rigen sobre la seguridad de estas obras. Así en el primer caso, que es el de abandono de la propiedad, la administracion, autorizada por una ley ó una decision de la comunidad, puede obligar á un propietario á ceder en favor de la utilidad comun el todo ó parte de ella, pará objetos de ventaja general, como abrir una calle ó un camino, construir un mercado, plaza, paseo público, muelle, puente, ó monumento, y cualquiera establecimiento reconocido como necesario al bienestar del público. En el segundo, que es el de construccion ó reparacion, debe cuidar la autoridad de que se guarden exactamente los acordelamientos, y que las construcciones y reparos sean tales que no puedan comprometer la seguridad pública y esten conformes con las reglas que rigen sobre fábricas. Tambien tiene la administracion el derecho, fundado en el interes comun, de obligar á un propietario á demoler su finca cuando amenaza ruina. Tales son las modificaciones generales que establecen las leyes administrativas en el uso y disfrute de la propiedad privada de las *casas*.

La propiedad de *montes* y *bosques* está sometida á las leyes administrativas que la rigen particularmente. Es demasiado preciosa por su relacion á la utilidad general y necesidades de la sociedad, para no haber

sido objeto de una legislacion especial en todos los pueblos y merecido en todos tiempos una particular atencion de los gobiernos. Ni las necesidades de la vida, ni la existencia de los hombres podrían estar seguras, ni la cultura de las tierras, las obras de la industria, los instrumentos aratorios y los mecánicos de las artes y oficios y las construcciones civiles y navales se hubiesen conocido jamas, sin las maderas que el ingenio del hombre ha sabido elaborar para adoptarlos á los usos que su inteligencia y necesidades le han sugerido. Bien sea que se consideren los montes y bosques bajo el aspecto de propiedades territoriales, cuyos productos son siempre remotos, lo que no se puede decir de los terrenos destinados á la siembra de plantas alimentarias, ó con referencia á los numerosos é indispensables servicios que hacen á los hombres por el uso á que se destinan, su conservacion es de la mas alta importancia.

Las disposiciones ú ordenanzas sobre montes y bosques, el atender á su repoblacion, establecimiento de semilleros y órden de las cortas; los delitos de este ramo y la proteccion que se debe á esta propiedad; en una palabra, todo lo perteneciente á su uso, es un deber de la administracion y está sometido á leyes particulares que arreglan su disfrute. La modificacion ó arre-

glo que se establece en el uso y goce de esta propiedad, se funda en el interés público, pues los bosques importan demasiado á las necesidades mas continuas é indispensables de la sociedad para que su posesion no sea objeto de reglas particulares, y se limita á ordenar el modo con que debe usarse esta clase de fincas, sin atentar en ello al derecho de propiedad. Así, aunque el propietario de montes sea libre en desmontar sus bosques y mudar los productos de su suelo, está obligado, mientras conserve la naturaleza de su propiedad, á conformarse á las épocas que estan señaladas para la corta de árboles, con arreglo á su naturaleza, especie y edad, pues el contrario derecho podria perjudicar al consumo de este combustible: la porcion de sus árboles que entra en consumo interesa á este y privaria á la comunidad de un producto necesario. Por esta causa no puede un propietario arrancar sus árboles y roturar la tierra de sus montes en todo ó en parte sin avisar previamente á la administracion; no para que gradue las relaciones de su producto con el consumo, ni para que juzgue hasta que punto entra este producto en la balanza de las necesidades públicas; sino para que examine si su determinacion puede causar perjuicio á la sociedad en la forma que queda explicada.

Las aguas son tambien una propiedad

cuyo disfrute puede importar al interes comun, en atencion á que su uso puede alguna vez perjudicar á los propietarios de los terrenos situados á orillas de los rios. A la ley civil corresponde reglamentar el uso de las aguas, consideradas simplemente como propiedad; pero el determinar las relaciones de esta propiedad con el interés comun, pertenece á la ley administrativa. Esta prohibe inundar la posesion del vecino por el derrame de aguas sobrantes ó perjudiciales al establecimiento que de ellas usa, y transmitírselas de un modo que le sea dañoso. Quiere que los propietarios ó arrendadores de los molinos ó fábricas, construidos ó que se construyan, sean responsables de todos los perjuicios que las aguas puedan causar á los caminos y propiedades contiguas, por la excesiva elevacion de la vertiente por donde desaguan las sobrantes ó por otra causa, y que se les obligue á mantener las aguas á una altura que á nadie pueda perjudicar.

Las *aguas minerales y termales* (1) cons-

---

(1) Las aguas *minerales* son las que, corriendo sobre cualesquiera materias minerales se impregnan en su curso de las partículas que desprenden y por combinaciones naturales las amalgaman á su primera naturaleza, formando así un solo cuerpo que se constituye en agua ferruginosa, sulfúro-

tituyen otra propiedad sometida á reglas diferentes de las que rigen en las aguas ordinarias. Esta distincion se funda, en que, si bien las aguas comunes interesan á las mas continuas necesidades de la vida, basta que no se perturbe su uso ó que este no cause perjuicios, para ver satisfechas aquellas urgencias; en vez de lo cual, las aguas minerales y termales, por su especie particular, exigen que antes de permitirse su uso se reconozcan química y médicamente, tomando prévias precauciones que eviten los perjuicios que pudiera sufrir la salud de los que de ellas se sirviesen. La salubridad de las aguas ordinarias puede apreciarse fácilmente por todos; pero la de las minerales y termales exige para su demostracion que se someta á operaciones analíticas que solo los químicos pueden conocer y emplear. Por consiguiente, todo propietario que descubre en su terreno un manantial de aguas minerales, está obligado á instruir de ello á la administracion, para que disponga su examen. Solo despues del informe que den las

sa, muriática ó de otra clase. Las aguas termales son las que solo deben su cualidad de calor natural constante ó periódico, á la influencia de la atmósfera particular de los sitios en que tienen su nacimiento.

personas nombradas al efecto, y con arreglo á él, puede prohibirse ó permitirse el uso y distribucion del agua.

Es principio general que el propietario de un terreno lo es tambien de su fondo. La ley administrativa, aunque respeta este principio que procede de la naturaleza misma de lás cosas, modifica el uso de la propiedad de las canteras, minas, y hornagueros, no porque los productos de ésta especie de propiedad sean importantes para la sociedad en general, sino por el interés de la seguridad pública. De esta modificacion que hace la ley, no en la posesion, sino en el uso de la propiedad de las canteras, minas y hornagueros, resulta solo, que las canteras, tanto metálicas como no metálicaś, y los betunes, piritas, carbon de tierra y demas materias mineralógicas, no pueden esplotarse sino con conocimiento de la administracion, pues el propietario de la superficie disfruta siempre del producto de las minas, bien se esploten á zanja abierta ó con fosos de luz (1). Esta modificacion no tiene

(1) La zanja abierta es la que deja la mina en descubierto en cada uno de los sitios donde se esplota, y el foso de luz es la escavacion ó pozo que se abre desde la superficie á la mina, á fin de procurar luz á sus subterráneos y estraer sus productos.

lugar, sin embargo, en cuanto á la estraccion de arenas, gredas, arcillas, piedras de construccion, hornaguera vitriólica conocida bajo el nombre de cenizas, y otras substancias análogas, pues estas pueden esplotarse por el propietario sin necesidad de permiso. Pero como estas especies pueden ser indispensables para la construccion de caminos, puentes, calzadas, canales de navegacion, monumentos públicos ú otros establecimientos de utilidad general, si el propietario se negase á facilitarlas, ó rehusase permitir la esplotacion, la administracion tiene facultad de efectuarla en beneficio público, indemnizándole, tanto del perjuicio que sufra la superficie del terreno, como del valor de las materias estraidas; todo con arreglo al principio de que el interés particular debe ceder al general, mediante la correspondiente indemnizacion.

Los *pantanos* interesan por su naturaleza á la salubridad pública, en razon á que las exhalaciones producidas por la permanencia de las aguas en estado de estancacion, combinadas con el calor y las descomposiciones de los cuerpos, pueden corromper el aire y llenar de miasmas perjudiciales los lugares contiguos: tambien interesan á la riqueza pública por el terreno que roban al cultivo, y bajo estos dos aspectos, tan importantes para el interés general, depende de la admi-

nistracion el uso de esta propiedad, y puede obligar al dueño á efectuar los trabajos necesarios para hacer saludables estos sitios ó las desecaciones que convengan para restituir al cultivo estas tierras estériles. El principio sobre la propiedad de las minas, cuyo dueño se negase á su esplotacion, es aplicable al propietario de un pantano que rehusase desecarlo.

II. *Propiedad industrial.*

La *invencion*, nacida de la inteligencia del hombre, es tambien una especie particular de propiedad, mas propia, por decirlo así, de su dueño, por ser una emanacion de él mismo y una creacion de su trabajo. En las naciones ingeniosas, vivas, activas y laboriosas, es donde, con especialidad, debe cuidarse de arreglar todo lo respectivo á las concepciones y creaciones del talento. "Toda idea nueva cuya manifestacion ó desarrollo pueda llegar á ser util á la sociedad, pertenece primitivamente al que la concibió y el no mirar como propiedad de su autor un descubrimiento útil, sería atacar en su esencia los derechos del hombre (1)."

En esta especie de propiedad hay cosas

(1) Asamblea, cosntituyente.

que son puramente de la *inteligencia*, como los escritos, la pintura, el dibujo, el grabado y la música, y otras que dependen de la industria *manual*, como las máquinas mecánicas, las invenciones de las artes y la composicion de cosas aplicables á la curacion. La propiedad de las que el hombre debe solo á su inteligencia, no tiene otras reglas que las que aseguran la libertad de hacerlas, su posesion, el órden público y las costumbres. La de las cosas puramente manuales y debidas á la industria, tiene reglas particulares que la aseguran á sus autores; como tambien su uso; pero la de composiciones para la curacion, está sometida á ciertas reglas que la seguridad pública exige.

Las invenciones y descubrimientos puramente *industriales* se reconocen á sus autores por un decreto del gobierno para que sea sabido de todos; pero este decreto solo anuncia un hecho, y no garantiza en manera alguna ni la propiedad, ni el mérito, ni el buen resultado de una invencion. Los principios sobre esta clase de propiedad estan establecidos por Mr. Costaz, del modo siguiente. "Este título de propiedad momentánea tie«ne dos objetos: el primero, cumplir respec«to de los inventores la obligacion contrai«da por la sociedad de asegurar á cada cual «el disfrúte de lo que le pertenezca; y el se«gundo, impedir el desaliento y emigracion

«de los artistas, que podrian buscar en otros «paises la proteccion que no encontrasen en «su patria, privándola así del fruto de sus «descubrimientos: podria añadirse un tercer «motivo, que es el de asegurar al público, á «la conclusion del privilegio, el goce de mu- «chos descubrimientos industriales que sin «este medio solo imperfectamente conoceria, «y cuyos autores, interesados en ocultar sus «operaciones, moririan frecuentemente con «su secreto. Conviene llamar por todos los «medios posibles al beneficio de la ley á los «autores de descubrimientos, pues es el me- «jor medio de contribuir al progreso de las «artes, por la publicidad de los resultados y «el incentivo del ejemplo. Por esta conside- «racion seria de desear que la ley de los pri- «vilegios de invencion se recordase de tiem- «po en tiempo á la atencion pública. Despues «de haber asegurado la propiedad del inven- «tor, debió ocuparse la ley de lo respectivo «al interés de las artes, y lo hizo obligando «á comunicar todos sus medios de ejecucion, «pena de nulidad del privilegio, para que á «la conclusion de este pudiese la sociedad «gozar de la invencion sin traba ni reserva «alguna. Importa mantener estas disposicio- «nes, no solo por el interés de las artes, sino «por el del mismo propietario á quien la ley «no puede garantir mas que el depósito que «le ha confiado y para evitar entre los artis-

«tas contestaciones interminables. La disposi-«cion cuyo sosten interesa mas á la seguri-«dad de los inventores, y por consiguiente, «al desarrollo de la industria, es la que exi-«ge que los privilegios de invencion se expi-«dan *en virtud de la simple solicitud y sin* «*previo examen.* Los motivos en que se fun-«da esta disposicion, debida á la asamblea «constituyente, son de dos especies; los unos «propenden á evitar á los inventores la nece-«sidad de una manifestacion, cuyo abuso «pueden temer, ó al menos su inutilidad: «los otros tienen por objeto libertar al gobier-«no del embarazo de un examen, siempre di-«ficil, y de la responsabilidad de un juicio «de cuya justicia pudiera sospecharse. En «efecto, si hubiese de verificarse un examen «anterior á la concesion de los privilegios, «¿quiénes serian los comisionados de efec-«tuarlo? Si la comision se componia de ar-«tistas de la misma clase que el inventor, «¿cómo asegurar que la rivalidad, la preven-«cion, y el interés particular no influirian, «aun sin intencion de los jueces, en su deci-«sion? ¿cómo persuadir de lo contrario al «autor que experimentase una negativa, y «al público á quien haria confidente de sus «quejas?; y si se componia de sabios, su teo-«ría, por ilustrada que fuese, podria equivo-«carse al tratar de valuar los resultados de «la experiencia ó las inspiraciones fortuitas

«del ingenio, maxime, cuando, en general, «están prevenidos de una disposicion poco «favorable á las novedades. En ambos casos «se expondria el gobierno á ver rechazar co-«mo absurda é impracticable alguna idea «nueva, cuya ejecucion, fecunda en resulta-«dos, habria tal vez acelerado los progresos «de nuestra industria y libertado á nuestro «comercio de la servidumbre extrangera. «Ademas, ¿cómo determinar al inventor á «correr los riesgos de un examen, en el que «arriesga, por la comunicacion de sus ope-«raciones, cuanto tiene mas precioso, sin nin-«guna garantia de buen éxito? ¿Y cuál sería, «en los casos mas favorables, el resultado de «esta medida? Desechar algunos proyectos «absurdos, algunas frívolas invenciones, á «las que el público habria hecho pronta jus «ticia si se les hubiera dejado presentarse; y «si la invencion carecia de utilidad el inven-«tor lo hubiera sido solo para pagar los gas-«tos del privilegio. ¿Y este riesgo no se cree «suficiente para balancear en el juicio de los «artistas, poco ricos en lo general, la pre-«vencion que pueda suponerseles en favor de «sus descubrimientos? Y por último ¿qué es «un privilegio de invencion? el documento «que se da á un ciudadano que acredita la «declaracion que él mismo ha hecho de ha-«ber inventado tal máquina ó tales operacio-«nes. Si realmente es inventor, ¿cómo ne-

«garle la facultad de poner su propiedad in«dustrial bajo la salvaguardia de la ley, aun «sin examinar la utilidad que de ella pueda «resultar? ¿todas las propiedades no son igual«mente respetables? ¿debe el gobierno mez«clarse en el uso que cada ciudadano hace «de la suya, siempre que este uso nada ten«ga de contrario al órden público? Al pro«pietario es á quien corresponde consultar «sus intereses en este punto y la experiencia «prueba que rara vez se equivoca con esta «guia. La mayor parte de los privilegios ten«dran por objeto una invencion útil bajo al«gun aspecto, y la sociedad, que á su con«clusion debe aprovecharse del descubrimien«to, hace con el inventor un contrato ven«tajoso. Si la invencion, por el contrario, es «ilusoria, ¿qué riesgo ó pérdida experimen«ta la sociedad, que ningun sacrificio hace pa«ra su adquisicion? Réstanos solo hablar del «caso en que el inventor hiciese de su privi«legio un uso peligroso ó contrario á la se«guridad pública: la ley señala entonces los «medios de privarle de un derecho de que «abusa, y aun de hacerlo castigar si las cir«cunstancias lo exijiesen. Tambien establece «los que deben emplearse para despojarle «del derecho que hubiese usurpado, supo«niéndose inventor de una cosa ya publicada. «En Inglaterra se conceden privilegios sin «distincion alguna ni previo examen, sin que

«haya cosa tan absurda para la cual no se «obtenga, pues se ha concedido hasta para «el movimiento perpétuo. Hombres hay que «perdiendo su tiempo en perseguir una qui- «mera evidente, tropiezan con invenciones «útiles de que carecia la sociedad. La insen- «sata investigacion del movimiento perpétuo, «ha podido servir á la física, como en otro «tiempo la astrología y la formacion de la «piedra filosofal estimularon al estudio de la «astronomía y de la química. Las verdades «no se encuentran de pronto; y señalar to- «dos los caminos que conducen á los errores, «es aproximarse á ellas. Poner un freno á la «libertad de las investigaciones, es limitar la «libertad del pensamiento, y cuando esta «deja de existir, solo ignorancia y esclavitud «es lo que resta á los hombres."

Estos principios son buenos, porque proceden de la naturaleza de las cosas; pero sería corromperlos obligar á los inventores á comprar el derecho de la propiedad de su invencion. Cualquiera que sea el motivo que se alegue para justificar el establecimiento de semejante gabela, será una razon buena para el fisco, pero no para el interés general ó particular. El argumento de que es necesario indemnizar á la sociedad, nunca será mas que un engaño público. Jamas se habla de indemnizacion para el ciudadano; y por último resultado, se le obliga á pagar á la so-

ciedad el servicio que él mismo le hace.

La nulidad del privilegio se pronuncia *administrativamente* cuando el inventor no ha manifestado sus verdaderos medios de ejecucion, ó emplea otros nuevos que no ha hecho aumentar á su descripcion ó no ha puesto en ejecucion su descubrimiento en el término legal ni justificado los motivos de su demora; y *judicialmente* cuando se suscitan contestaciones entre el propietario y otros ciudadanos, que, ejerciendo la misma industria, pretenden probar, bien sea por el uso, ó bien por su descripcion en obras impresas y publicadas, que era conocida antes de la expedicion del privilegio.

Tal es la accion administrativa sobre todas las especies de propiedad, pública ó individual, cuya accion no es otra que la dependencia en que se halla el interés particular del general. De este modo reune la administracion todos los diversos ramos en un centro comun y sostiene la armonía social.

§. III. *Obras públicas.*

La materia de *obras públicas* se liga naturalmente con la de la propiedad comun ó individual. Las obras públicas han sido y serán siempre una consecuencia del adelanto de la civilizacion en los pueblos; porque solo en razon al progreso de las luces, inten-

tan los gobiernos ilustrar su época con monumentos, aunque no siempre útiles, y dejar así un largo recuerdo de su administracion en la memoria de los hombres: loable ambicion de adquirir una pacífica gloria. De aquí nace tambien esta emulacion que, tanto en los pueblos como en los hombres, se funda en el deseo de proporcionarse goces y comodidades. Todo cuanto propende á aumentar la suma de estas comodidades y goces, se constituye así en objeto de la particular atencion de los gobiernos bien intencionados; pues solo el abuso del poder puede consagrar las rentas públicas y los esfuerzos de las artes á la ereccion particular de palacios destinados á un solo hombre.

Nada prueba mejor, tal vez, la dichosa libertad de que goza un pueblo, y la abundancia que es su ordinaria compañera, que las comodidades y primor que se notan en los edificios particulares. En efecto; en las naciones donde una legislacion sabia y previsora propende sin cesar á hacer pasar á manos de muchos las riquezas acumuladas por uno solo, el lujo de las construcciones se vé en los edificios públicos, y las casas de los ciudadanos solo son cómodas: por el contrario, en los estados en que una clase de hombres privilegiados posee todas las riquezas, estos hombres tienen palacios, mientras los monumentos públicos estan en el

abandono, y la masa de la nacion vive en habitaciones incómodas y muy frecuentemente mal sanas.

Las obras públicas de caminos y canales disminuyen las distancias; desinfectan y embellecen las ciudades: los malecones y muelles las preservan de las inundaciones, mientras que los acueductos distribuyen en las fuentes públicas ó en las casas de los ciudadanos las aguas de los rios ó arroyos, y los sumideros facilitan la salida de las que pudieran causar miasmas en el recinto de las ciudades. Los acordelamientos bien entendidos y la apertura de calles bien conducida, facilitan generalmente la libre circulacion del aire y la comunicacion entre los barrios; mantienen la limpieza y la salubridad y alhagan la vista: las anchas plazas, los mercados cómodos y bien distribuidos, los paseos bien conservados, aumentan tambien las ventajas sirviendo á las necesidades de los habitantes; y los edificios públicos destinados para las autoridades, el comercio, la industria, las ciencias ó las artes, imprimen al pais un caracter de útil grandeza, comodidad y civilizacion á un mismo tiempo.

Las obras *civiles* son las relativas al arte de la arquitectura, tales como los edificios para la colocacion de los juzgados y demas autoridades, los establecimientos públicos,

teatros, puentes, muelles (1), mercados, fuentes, plazas, paseos, arcos triunfales, monumentos y templos.

Como al establecimiento de esta clase de obras deben las ciudades su sanidad, ornato y libre circulacion, y el goce de las ventajas naturales de los lugares que por ellas se utilizan y perfeccionan, no es suficiente que haya ingenieros en cada division territorial: la creacion de arquitectos, encargados en cada una de ellas de proponer los planos y dirigir las obras civiles, sería muy ventajosa. Los ingenieros, por la naturaleza misma de sus estudios, desconocen demasiado las construcciones civiles para que no sea preciso el establecimiento de los arquitectos, cuyos conocimientos tienen por obgeto la construccion de esta clase de obras. Este establecimiento tendría la incontestable ventaja de abrir una carrera á los que estudian la arquitectura, y escitar su emulacion para ponerse en estado de ejercer aquellas funciones; la de propagar en todo el pais el buen gusto que adquiriesen en el estudio

(1) He clasificado los muelles y puentes como obras de arquitectura civil, porque son naturalmente parte de ella aunque se consideren generalmente como atribucion de los llamados ingenieros civiles, constructores de puentes y calzadas.

de su arte, y la de ilustrar á las administraciones locales en la construccion y reparacion de las obras que la ley ó la localidad confian á su cuidado. No puede concebirse la dichosa influencia que semejante establecimiento ejercería en los progresos del arte y sobre las mismas costumbres. Departamento hay en Francia, donde se edifica hoy, lo mismo que ahora dos siglos, sin la menor inteligencia de las reglas ni de las distribuciones. Esceptuando á París y algunas otras grandes ciudades, la rutina y la ignorancia dirigen las construcciones en toda la nacion, y el órden del caserío particular la hace parecer un país estrangero.

En cuanto á la arquitectura aplicada á los *monumentos públicos*, en que se comprenden tambien las artes de escultura y pintura, es incontestable su dependencia de la política y caracter de los pueblos, de su ingenio y de sus costumbres.

En una nacion libre todo debe hablar al pueblo: verdad que no han desconócido los reyes, y la han practicado en todas partes y en todos tiempos, dedicando toda su vanidosa atencion á ofrecer de continuo á los ojos y al espíritu de los pueblos el aparato de su poder, y recordarles sin cesar su presencia. Y en efecto ¿qué ánimo elevado puede ser insensible al encanto de las artes; impedir que se las estimule, descuidar ó

desdeñar sus inmortales producciones? Pero cuando su númen se ha degradado y desnaturalizado, sirviendo al orgullo, á los caprichos y á la ignorancia del despotismo en sus palacios y templos; cuando el espíritu monárquico y religioso lo han limitado y reducido, sería una especie de superstición en favor de esas producciones depravadas y degeneradas, sentir la falta de aquella parte de sus creaciones que nada tiene de respetable. ¿Cuál de las artes padecería en la destruccion de esos palacios, mas bien monstruosos que grandes, que tenemos la costumbre y la necedad de admirar? Y cuando todo, en un pais libre, debe llevar el sello de la pública utilidad, ¿por qué conservar esos edificios que no pueden dedicarse á cubrir ninguna necesidad real ó nueva, porque no fueron construidos á este efecto? ¿Deberá contribuir anualmente la propiedad individual de los ciudadanos para el sosten de esas inútiles fábricas, que, testimonios constantes de una esclavitud ya no existente, solo sirven para recordar que hubo dueños? ¿Las pirámides no acreditan aun la esclavitud del antiguo Egipto, así como las ruinas de los templos y palacios en Oriente é Italia prueban la servidumbre política y religiosa de los Babilonios, Palmiros, Persas y Romanos en los tiempos de sus emperadores? ¡Cuántas veces, esos asilos del orgullo, de la

molicie, de la ignorancia y de la tiranía; que, sin utilidad ni necesidad, oprimen aun el suelo de la Europa, han confirmado la esclavitud y causado el infortunio de las familias! Los pueblos no necesitan mas edificios grandiosos que los precisos para las atenciones anejas á su régimen político; todos los demas son superfluidades costosas y usurpaciones hechas á la propiedad individual, por el espacio que ocupan y las cantidades que se emplean en su conservacion. "Se ha «seducido á los amigos de las artes con el «brillo de las obras maestras, dijo Volney «en sus lecciones de historia, sin recordar «que los edificios y templos de Atenas fue«ron la primera causa de su ruina y el pri«mer síntoma de su decadencia; porque, «ademas de ser el fruto de un sistema de «opresion y de rapiña, provocan, á un tiem«po mismo, el resentimiento y defeccion de «sus aliados y los celos y avaricia de sus «enemigos; y porque esas grandes masas de «piedra, aunque bien compartidas, son siem«pre un empleo inútil del trabajo y un abis«mo en que se absorbe la riqueza. (1)" No

(1) "Los palacios del Louvre y Versalles y la multitud de templos con que está sobrecargada la Francia, dice el mismo filósofo, son los que han agravado nuestra contribucion y causado el de-

se tema que las artes pierdan en ello: el capricho, la moda y un gusto diminuto y depravado presidieron á su construccion, y parece que el genio de las artes temió imprimir en ellos su elevado carácter. Si alguna vez se mostró en las esculturas y pinturas que los descoran, no fué al menos en la parte que tenia por obgeto á los ídolos humanos cuyas imágenes se abandonaban á los emblemas de un orgullo estúpido y á las invenciones de una necia adulacion.

Como el carácter de la libertad es el mis-

---

sorden de nuestra hacienda. Si Luis XIV hubiera empleado en caminos y canales los cuatro mil seiscientos millones que le costó su palacio, ya ruinoso, la Francia no hubiera visto la bancarrota de Law, ni sus consecuencias reproducidas en nuestro tiempo. Cuando pienso que la iglesia llamada de santa Genoveva, hoy el Panteon, costó mas de treinta millones; que san Sulpicio y otras veinte iglesias de París han costado desde cinco hasta diez; que no hay poblacion de diez mil almas en Francia que no haya gastado un millon en construcciones de iglesias, ni parroquia que haya costado menos de sesenta á ochenta mil francos, me siento inclinado á creer que la Francia ha empleado diez mil millones, es decir, cuatro años de su total renta actual y mas de ocho de la que disfrutaba en el tiempo de las construcciones en amontonar pedazos de piedra sin utilidad. ¡Hé aquí la sabiduría de los pueblos y de sus gobiernos!

mo que el de las artes, solo donde aquella existe se manifiesta el genio de estas; por cuyo motivo cuando se trate de la construccion de edificios destinados al establecimiento de las magistraturas ó consagrados á las ciencias y artes, ó al uso comun de los ciudadanos, nada de cuanto sea concerniente á su arquitectura debe quedar abandonado al orgullo, al capricho, ó á simples consideraciones; pues no se trata de aplicar sus bellezas á la construccion de esos vastos y suntuosos palacios, lujo de la servidumbre y la miseria, que, aunque edificados para un solo hombre pueden contener una ciudad; sino á los lugares de reunion pública, á los edificios cuya grandeza y ornato deben ser proporcionados al decoro de las magistraturas que en ellos se han de ejercer y á las riquezas de las ciencias y artes que los han de ocupar.

No debe perderse de vista que las magistraturas solo son debéres y cargos impuestos por la estimacion y la confianza; que estos cargos son momentáneos, que el magistrado solo lo es en los momentos en que ejerce sus funciones; que por consecuencia, fuera de estas es un simple ciudadano; y que el lugar en que las ejerce es un sitio público, no una habitacion; una localidad consagrada al ejercicio de la magistratura, á donde concurre á reunirse con sus colegas, no una vivienda.

En este particular, solo pudiera hacerse una escepcion á favor del primer magistrado, en razon á la contínua actividad y vigilancia que le impone su destino. Pero aunque estos edificios deban tener cierto carácter de simplicidad y gravedad, no deben escluirse de ellos las bellezas de la escultura y pintura, como las estatuas y cuadros y los adornos de una arquitectura noble, sencilla y de un gusto puro, aunque severo. En los edificios municipales y científicos, destinados á las asambleas de los ciudadanos ó á las representaciones escénicas, es donde el génio libre de las artes ostenta todas sus riquezas, y sus producciones son, á un mismo tiempo, felices imitaciones de la naturaleza y títulos de gloria para el pueblo que las puso en ejecucion.

Tambien importa mucho dar á cada monumento el carácter del objeto á que se destina, cosa desconocida de los arquitectos en los tiempos modernos, en que tanto la construccion como el ornato estan abandonados al capricho de los fundadores ó al gusto del momento, que es la mayor ignorancia del arte. Que el despotismo haya pervertido las artes como pervirtió la política y la moral, es tan natural como sería estraño que las artes no fuesen en un pueblo libre la espresion de la naturaleza y del gusto. La libertad se opone á todo cuanto es contrario á la naturaleza y á la sensatez; y el pueblo que la disfruta so-

lo puede obrar razonablemente porque todo debe ser en él consecuencia necesaria de la alianza de la naturaleza con la libertad y el talento.

La obras dependientes del ramo de caminos y canales, comprenden las carreteras públicas y caminos vecinales, los canales de navegacion y riego las desecaciones de pantanos, los acueductos y sumideros, las cañerias para distribucion de las aguas, y todo lo relativo á la parte hidraúlica de las construcciones.

Si se ha establecido una cuestion para decidir si la cesion que se hiciese por un tiempo mas ó menos limitado á los ciudadanos que hubiesen adelantado los gastos de un establecimiento público, seria ventajosa ó perjudicial al interés general y particular; consiste en haberse apartado de los principios, lo que sucede siempre que los hombres quieren decidir las cosas sin remontarse á su origen.

Si se hubiese examinado qué cosa es la comunidad y cuáles son las que constituyen la propiedad pública, se hubiera visto que, siendo la sociedad la reunion de las personas y de las propiedades de cada una, las personas son las que poseen, y no la comunidad que es un ser colectivo: asi es que, aunque hay propiedades públicas, no son mas que una desmembracion de las particulares, motivada por la necesidad que existe de emplear-

las en objetos de utilidad comun; en cuyo caso se hallan los establecimientos en que están situadas las magistraturas, los museos de ciencias y artes y todo lo que, por ser de un uso comun, pertenece á todos, y á nadie en particular, gozándolo todos usufructuariamente y poseyéndolo *pro-indiviso*, como los rios, arroyos, caminos, plazas y paseos públicos, muelles y mercados. Luego es evidente que la comunidad solo puede poseer por sí aquellas cosas que son indispensables á su misma existencia. Los canales y demás establecimientos de esta clase, aunque son propiedades adaptadas á un uso comun, no puede decirse, sin embargo, que sean públicas por su naturaleza, pues, á pesar de sus ventajas, son mas bien medios supletorios de utilidad que cosas esencialmente necesarias al hecho de la asociacion, que son las que verdaderamente constituyen la propiedad pública. Si así no fuese ¿por qué no habia de poseer la comunidad los montes los bosques y las minas? ¿Por qué no habia de ser la propietaria de todo? Principio fundamental: el poseer la nacion, ó alguna parte de ella, cualquier cosa que por su naturaleza no sea propiedad pública, es un perjuicio que se hace á la particular.

¿Se opondrá tal vez que el construir la comunidad á su costa los establecimientos públicos de que necesite ofrece una ventaja

real, cualquiera que sea su naturaleza, porque se paga siempre menos caro lo que se hace por cuenta propia y porque se evita el hacer concesiones y conceder privilegios, que ademas de la privacion del disfrute no pueden existir sino á costa del establecimiento, del capital y de las rentas? ¿Se dirá que la concesion, en este caso, es un abandono de la propiedad por un tiempo determinado, un privilegio y la creacion en favor de un tercero, de un derecho siempre perjudicial por sí mismo? Cierto es, que todo establecimiento de esta clase tiene por objeto el público interés, pero el hacer una cesion temporal, mas ó menos larga, no puede perjudicar aquel interés ni causar nulidad en el origen del establecimiento; pues siendo este necesario, y no pudiendo hacerlo la comunidad, el abandonarlo por cierto tiempo para escusar los gastos y gozar de él despues, es por el contrario, un medio sabio de facilitar la formacion de un establecimiento útil.

No hay duda en que el interés propio es el fundamento de las proposiciones que hace cualquier individuo que intenta formar un establecimiento bajo las expresadas bases, y la única consideracion que lo determina, subordinando á ella la del interés público. Pero como la operacion se convierte en negocio propio, está interesado el individuo en las ventajas del establecimiento pa-

ra sacar de su disfrute el mejor partido posible. Tiene un interés tan real y permanente como el de la misma administracion en hacerlo florecer, pues él por su parte no ha podido menos de tener presente al solicitar la autorizacion, la utilidad general en que funda el aumento de sus ganancias, y la sociedad encuentra en ello sus ventajas, porque el establecimiento formado es para todos tiempos y su interés no cesa jamás. El objeto del contratista es aumentar los productos del capital que invierte, y no ignora que solo ofreciendo al público ventajas reales y administrando como un buen padre de familias puede adquiririr la confianza necesaria para su establecimiento: sabe que este establecimiento no es solo para el tiempo presente sino tambien para las futuras generaciones, que la confianza de la administracion y la consideracion pública llevan consigo una especie de gloria para el que las obtiene, y solo se consiguen mediante un buen manejo capaz de grangearse la estimacion de sus conciudadanos. Es pues de su interés proceder de modo que no desmerezca esta consideracion y confianza, que son los garantes mas seguros de la duracion y buen exito de las empresas. La base y objeto de estas debe ser siempre ofrecer todas las posibles comodidades, asegurar todos los medios de fomento para el comercio y la

industria, aumentar la suma de las goces, y proporcionar fáciles modos de satisfacer las necesidades; pues cuando las empresas giran sobre estos ejes, su buen éxito interesa particularmente á cada ciudadano. Ultimamente, dirémos en apoyo de nuestra opinion, que hay épocas en que una administracion puede carecer momentáneamente de los fondos necesarios para emprender una obra pública, y localidades en que, no habiéndolos absolutamente, puede ser precisa y aun urgentísima la construccion de cualquier establecimiento y solo posible su formacion en el modo explicado.

Si el establecimiento proyectado es susceptible de producir una renta, puede la administracion recurrir á un empréstito para formarlo, gravitando este, bien sobre la totalidad de los habitantes del pueblo, ó bien sobre aquella clase que particularmente deba aprovecharse de las ventajas que proporcione; pero si no debe producirla, no le queda mas recurso que aumentar las contribuciones para pagarlo, lo que tambien es una especie de empréstito que gravita sobre todos. ¿Pero será mas ventajoso á los ciudadanos hacer unos gastos que aumentan precisamente el desembolso individual? No puedo persuadirme de ello. Por el empréstito la administracion agrava por cierto tiempo las contribuciones: no cede, es cierto la

propiedad que representa el capital, que solo queda hipotecada, conservándola siempre en su poder. Tambien lo es que se aumenta en ella la necesidad de emplear todos los medios de que es capaz un buen manejo, para aumentar sus rentas y libertarse mas pronto de su empeño. Mas para aumentar estas rentas es preciso contraer una deuda: y entonces ¿para qué se aumenta la contribucion y las cargas de los ciudadanos? Para crear una propiedad, que se formaría y disfrutarian de ellas sin este sobrecargo, si la emprendiese un particular que, despues de un tiempo mas ó menos largo de disfrute, hubiese de cederla en beneficio comun.

La relacion de la propiedad con las obras públicas consiste en la *venta*, la *adquisicion*, la *concesion* y el *cambio*.

La venta de una propiedad pública, la adquisicion de una particular, la concesion ó el cambio á que dé lugar la necesidad de construir una obra de utilidad comun, son hechos que solo pueden verificarse mediando una ley, ó acto positivo de la comunidad que los autorice. En los casos de venta, se funda este principio en que ninguna parte del dominio público puede ser enagenada sin que la sociedad consienta en la enagenacion, porque estos bienes son la propiedad de todos. En el de la adquisicion, en que debe probarse su utilidad y necesidad y que

no será onerosa; y en el de concesion ó cambio, en que solo el interés público puede autorizar estas operaciones; cuyas causas demuestran la necesidad de una ley ó acto de la comunidad para que puedan verificarse la venta, adquisicion, concesion ó cambio. En esta parte de la accion administrativa sobre la propiedad, debe el legislador poner toda su atencion en los contratos que tan de cerca interesan á la fortuna pública y particular. Sin una ley ó autorizacion formal para cada uno de ellos, la propiedad pública pudiera ser invadida por la autoridad, y la particular sería incierta y precaria para sus poseedores.

No hay duda en que la voluntad particular no debe ser obstáculo para la ereccion de las obras que interesen al todo ó parte de la comunidad, pues esta tiene por base el concurso de todas las personas, medios y voluntades á un solo y único objeto, y faltando este no podría mantenerse; pero tambien es preciso que se respete en los individuos el derecho de propiedad y que no puedan obligárseles á la cesion del todo ó parte de ella, sin que esté completamente demostrado el interés que en esta cesion tiene la sociedad. Estos principios conservadores establecen la justicia entre el pedido y su concesion, y el equilibrio entre el derecho del público que exije y el sacrificio del par-

ticular que cede; y por ellas, el que abandona ó cambia su propiedad, solo lo hace en virtud de una demanda formal de la voluntad pública, única que puede decidir lo que realmente interesa á la poblacion ó á alguna parte de sus habitantes.

La ereccion de edificios públicos debe ordenarse por el poder legislativo, si interesan á toda la nacion, ó prescribirse por el consejo de la division territorial, ó el comunal, si son particulares para un distrito ó pueblo: en el mismo caso se hallan los recursos y medios que hayan de establecerse para ocurrir á los gastos que originen.

Los contratos de venta, concesion ó cambio que otorgue la administracion, pueden ser celebrados á virtud de una ley que testualmente ordene la enagenacion, compra, concesion ó cambio, para objetos de utilidad pública, en cuyo caso son forzosos, ó verificarse por convenio mútuo entre la administracion y los ciudadanos que los soliciten (1).

(1) En el primer caso, si hubiese un menor, no será necesaria la autorizacion del consejo de familia para que el tutor pueda consentir la venta, porque la voluntad de la ley no puede someterse á la particular, ni el interes general al privado; pero en el segundo, como el interes es

Desde el momento en que la ley ordena una venta, adquisicion ó cambio, ó la administracion, en conformidad á las leyes generales administrativas, hace ó consiente alguno de estos contratos, la primera operacion que debe verificarse es el avalúo de la propiedad.

---

puramente local, la venta se hace por convenio y en virtud de la autorizacion que resulta de las atribuciones administrativas; y la administracion procede como un particular y por las mismas reglas que estos siguen entre sí. Este principio es aplicable á todo contrato concerniente á los bienes legalmente hipotecados, segun la distincion establecida por la ley civil, y es comun á los de los que los tienen intervenidos. La ley civil no puede ser aplicada en el primer caso, porque siendo el contrato expresámente exigido por la administracion y hecho por la sociedad, seria subordinar la voluntad pública á la particular, y admitir la incertidumbre en un punto que no tiene réplica. La ley, en materia civil, debe cuidar de los bienes de los menores, mugeres y de los que los tienen intervenidos, porque su establecimiento tiene por objeto prevenir las pasiones de los hombres: por consiguiente aplicar sus mismos principios para las transacciones entre la sociedad y los ciudadanos, seria admitir igualmente en ella las pasiones que la ley supone en los individuos.

Diversos son los métodos que han prevalecido hasta ahora en cada pueblo para valuar las propiedades fabricadas: ¿pero estos métodos son conformes al interés público y á la equidad misma? (1) ¿La renta de una propiedad puede ser nunca la base cierta de su valor? ¿Esta renta no depende siempre de circunstancias accesorias, que ninguna relacion tienen con el valor intrínseco de la propiedad? Por consiguiente, para formar ideas exactas del valor real de una propiedad, es preciso definir antes cual sea este valor, á fin de determinar la verdadera base que debe regir en los aprecios de las propiedades construidas, pues la estimacion de los terrenos no puede causar verdaderas dificultades.

Todo edificio tiene un valor intrínseco y otro eventual; el objeto del avalúo es demostrar el tanto de ellos para conseguir por resultado la demostracion del valor real de la finca en el momento de la tasacion. El valor intrinseco es el de la finca en su estado actual, y el resultante de la coordinacion de los materiales que entráron en su fábri-

(1) El mas generalmente seguido, es en el que se gradua el valor de las propiedades rurales en el importe de veinte años de su renta, y el de casas y fábricas en el de doce años.

cacion; el valor eventual (1) es el valor relativo procedente de la situacion de una propiedad, comparada á la de otras establecidas en puntos mas ó menos ventajosos por su posicion, y la suma total de ambos valores da realmente el del edificio. Es preciso considerar una finca como cualquier otra obra del hombre, en cuyo avalúo figuran necesariamente la materia de que se compone y el estado en que se halla al tiempo de la venta. Este principio fundamental que rige en todos los cambios entre los hombres, es de una evidencia incontestable, pues si bien hay ciertos productos de la industria en que el valor del trabajo escede mucho al de la materia, porque la opinion les aumenta todo cuanto el autor y el mérito de la elaboracion les han añadido, este valor, puramente ideal, se compensa en lo respectivo á las fincas por el eventual que tienen y es aumento efectivo del intrínseco. Pero no por

(1) Llámase así porque depende absolutamente de acontecimientos ó de usos que pueden cesar, por cuyo motivo solo momentáneamente aumentan el valor actual de una finca. Sin embargo, como el abandonar un ciudadano su propiedad por utilidad pública siempre es un sacrificio, la sociedad debe indemnizarle hasta de las conveniencias que á él particulármente le proporcionaba.

esto deja de ser siempre cierto que toda obra tiene un valor propio, que es el de las materias que la componen y el de la idea anexa á la colocacion de estas materias, ó llámese mérito artístico; porque no son simples materiales los que se compran, sino tambien el órden en que estan colocados en la fabricacion de la finca.

El avalúo de los diversos materiales que entran en la composicion de un edificio, no ofrece dificultades por sí mismo. La única que se presenta consiste en el valor que su colocacion puede dar á estos materiales; pero existe un medio natural de apreciarlo. Este medio se encuentra en el valor mismo del terreno (1), porque cuanto mas valor intrínseco tenga este, mayor será el relativo de las construcciones que lo ocupan; y por el contrario, cuanto menor sea el va-

---

(1) De dos casas hechas de piedra y de igual superficie y mérito de construccion, la una valdrá sesenta mil francos por estar situada en un cuartel populoso, mientras que la otra solo valdrá cuarenta mil, y tal vez menos, por la razon contraria; aunque la fabricacion de ambas hayan costado sesenta mil francos. Esta diferencia procede solo de su posicion, pues en lo demas son absolutamente iguales. Es un hecho que la esperiencia demuestra diariamente en toda clase de transacciones comerciales.

lor intrínseco del terreno, menos aumento dará al valor real de las construcciones. En efecto, la colocacion de los materiales ¿es mas que el valor de la situacion de la fábrica unido al de construccion? ¿y el avalúo es mas que la determinacion exacta del valor de los materiales como tales, y el de su colocacion como construccion?

Toda propiedad construida se compone del terreno en que lo está y los materiales que la constituyen; por consiguiente la venta tiene por obgeto el suelo y la fábrica. El aprecio del terreno no ofrece dificultad, como hemos dicho, pues dependiendo su valor real de su estension, combinada con su situacion, su superficie y localidad determinan su valor (1). Pero en el avalúo de las propiedades construidas, es preciso distinguir el terreno cubierto por los edificios, del que está vacio, como los patios, corrales y jardines, porque el valor eventual de la finca consiste, además de la localidad, en la parte de superficie empleada en las construcciones.

Aunque en esta clase de propiedad, como obra de los hombres, todo sea variado y

(1) Lo mismo sucede con los bienes rurales, añadiendo á estas circunstancias la diferente calidad de los terrenos y su aplicacion.

diferente, cualidades comunes á todos los productos de la industria, hay una regla segura para llegar á conocer el valor intrinseco del conjunto y de cada una de las especies de materiales que entran en su composicion; pero ésta valuacion gira sobre su estado actual y no sobre su valor en el momento de la fabricacion, tanto porque han podido perder de precio en razon á la época en que se hizo la obra, aunque esta misma les haya quedado un valor relativo por su colocacion, como porque la adqüisicion se hace en la época del avalúo, y no debe apreciarse como nueva una cosa que, habiendo sufrido un uso mas ó menos largo, puede estar mas ó menos deteriorada.

Dedúcese pues, que la tasacion es el medio mas seguro y natural, y sobre todo mas verdadero, que el avalúo por la renta ó las contribuciones. El aprecio, tomando por base la renta, produciria un valor eventual, pero nunca un valor intrínseco. (1) Ademas

(1) Una finca puede producir dos mil francos de renta y no valer mas que diez y ocho mil, mientras que otra de sesenta mil produzca solo tres mil. Esta diferencia, procedente de la localidad, uso ó destino de las fincas, y aun alguna vez de circunstancias y acontecimientos momentáneos, nunca puede dar mas que un valor eventual relativo.

las declaraciones de ella, como hechas por el interes particular, pueden ser mas ó menos veraces, y el graduarla por las contribuciones no seria mas exacto, pues casi siempre estan establecidas sobre productos probables, sin contar con que la renta puede depender de consideraciones particulares, tales como la del sitio en que se halle construida la casa ó el uso que de ella se haga; por cuyo motivo no es posible valuar por este medio el valor intrínseco de una finca, ni por consigüiente su valor real. Descomponer cada una de las partes que la constituyen, y valuarlas separadamente dejando aparte la fabricacion, es el modo de apreciar mas adecuado á las miras de una buena administracion. Pero como la colocacion de las materias en la obra aumenta necesariamente su primer valor, ó mas propiamente dicho, les da un valor que no tenian antes, es preciso en seguida reunir al precio intrínseco de los materiales, otro determinado por el estado actual de conservacion ó deterioro que tenga la finca. De otro modo no seria el edificio lo que se apreciase, sino solo los materiales que lo compusiesen, y aun estos, asi considerados, habrian perdido de su valor por lo mismo que habian sido empleados en él.

Este método de avaluar se funda en la naturaleza de las cosas y tiene la ventaja de

conciliar el interes público y los particulares de modo que ninguno de ellos sufra lesion. Cualquiera que sea el uso á que la administracion destine la finca que adquiere, cambia ó enagena; es justo que ni pague ni exija mas de lo que vale, y que el propietario reciba el precio exacto de su propiedad, pues equitativamente no tiene derecho á pretender mas. Siguiendo este método, el dueño de una finca que recibe su justo precio, en el que debe comprenderse el de las ventajas ó conveniencias particulares que en ella disfrutaba, no sufre perjuicio en la venta forzosa que se le obliga á hacer. La justicia del avalúo consiste pues, en la combinacion del valor intrínseco con el eventual; y la proporcion del precio que debe darse por la adquisicion, se encuentra en el importe total de ambos valores.

Es mucho mas ventajoso que la empresa y ejecucion de las obras públicas se haga por *adjudicacion*: el sistema de adjudicaciones públicas tiene la incontestable ventaja de dejar el campo abierto á la industria de los ciudadanos, excitar la emulacion y el talento, disminuir los gastos, facilitar la pronta ejecucion de las obras, y evitar todo abuso, dilapidacion ó preferencia (1). Por conse-

(1) La adjudicacion consta de dos partes: la

cuencia, es un principio, que no puede emprenderse ninguna clase de obra pública, sin que la administracion se haga remitir préviamente por el arquitecto ó ingeniero, segun la naturaleza de ella, su descripcion, nota de la clase de los materiales y presupuesto del precio de las obras, para formar el pliego de condiciones de la adjudicacion y obtener los fondos necesarios, sino ha sido anteriormente autorizada al efecto.

Aceptadas las condiciones, no pueden los contratistas mudar nada del pliego de ellas y deben cumplir todas sus cláusulas; pues siendo un contrato simple entre la administracion y uno ó muchos ciudadanos, ambas partes están obligadas á su egecucion. Sin embargo, la autoridad pública tiene el derecho de anular un contrato aceptado, y lo ejerce, aun en el caso de que no haya habido engaño ó falta de parte del contratista, siempre que se reconozca que la contrata perjudica al interés público; pues como solo por este interés se disponen las obras, solo por él deben efectuarse, y sería comprometerlo el no anular un contrato, que de cualquier modo hubiese de ser una carga

primera se refiere á la fijacion del precio en que se han de admitir posturas, y la segunda tiene por objeto conocer al que la hace mas favorable.

y no un beneficio para los habitantes. Pero como tambien exige la equidad que el contratista honrado y exacto no sea perjudicado por las rescision de su contrata, la administracion está obligada á resarcirle los daños y perjuicios.

Es un deber de la administracion vigilar las obras públicas mientras se estan construyendo: hacerse dar cuenta de sus adelantos y reconocer si se efectuan con arreglo á las cláusulas de la contrata.

Por el mismo principio que autoriza á los pueblos para vender, hipotecar ó cambiar sus propiedades, pueden tambien disponer la fabricacion de obras públicas locales é imponerse á sí mismos los gravámenes que sean necesarios para cubrir su importe; pues si bien es cierto que el gobierno no tiene derecho de establecer contribuciones, aquí se trata por el contrario de un interés local de que los habitantes son jueces naturales; es una parte de la nacion que se impone cargas á sí misma.

Para que una administracion local pueda emprender las obras de conservacion y reparacion que estan en sus facultades, solo necesita que el consejo comunal le haga el correspondiente descargo de los fondos comunales especialmente destinados á ellas, si es que los tiene; pero si así no fuese ó no estuviesen precisamente afectos á aquel ob-

jeto, es indispensable la autorizacion del consejo de la division territorial. Este principio se funda en que, en el primer caso, solo se trata de la inversion de unos caudales disponibles, y en el segundo de crear los medios para reunir los fondos necesarios.

La seguridad de la propiedad descansa particularmente en la accion de la administracion. El ciudadano no puede ser despojado de la suya sin una ley especial ó un acto de la comunidad que demuestre el objeto de utilidad pública que exige este sacrificio de su parte, y con la espresa condicion de ser indemnizado; condicion indispensable en todos los casos en que se verifique cesion forzosa de la propiedad, de la posesion ó del uso; y por consecuencia del mismo principio, si se obliga á un ciudadano á sufrir la privacion momentánea de su propiedad para la construccion de obras públicas, ó para el paso por ella, ó para la colocacion de materiales destinados á la fabricacion, aunque la incomodidad que en ello experimenta es propiamente una carga concejil, una obligacion forzosa de su parte, debe indemnizársele la pérdida que sufre en el uso ó disfrute de su finca.

La formacion de un acueducto ó sumidero que pase por debajo de su propiedad, es una carga pública á que no puede negarse ningun ciudadano, pues si así no fuese la

comun utilidad dependeria de la voluntad de un particular, lo que seria contrario á los principios fundamentales del órden social: por consecuencia, el paso por una propiedad para la construccion ó reparacion de cualquier obra pública, es una carga concejil que gravita sobre su dueño. Aunque el ciudadano no pierde entonces su propiedad pues solo sufre una incomodidad momentánea, igual á la de un arrendador á quien se obliga á soportar una obra de reparacion en la casa que habita; sin embargo de que no experimenta privacion alguna de su propiedad, sino solo de su disfrute, se le debe indemnizar por la administracion. Este procedimiento es conforme á la equidad: de otro modo quedaría tal vez privado, mientras durase la construccion, de su único medio de subsistencia, recayendo sobre él solo todo el gravámen de lo que habia de resultar en utilidad general, siendo injusto que hubiese de sacrificar absolutamente todos sus recursos para un objeto que habrian de disfrutar todos con solo el de una parte de los suyos. Del mismo principio resulta el deber que la administracion tiene de reparar los sitios donde haya construido obras, restituyéndolos al estado en que se hallasen antes de haberlas emprendido; cuya reparacion comprende el restablecimiento de las paredes y cercados que al efecto haya tenido que romper, la ni-

velacion del terreno, el dejarle libre de materiales y escombros, el terraplenado de las tierras, la composicion del empedrado, y por último el subsanamiento de cualquier clase de perjuicio material que haya sufrido la propiedad particular. Pero si el propietario ha esperimentado pérdidas de otra clase, es decir, si le han destruido plantas, derribado un cuerpo del edificio, suprimido alguna cueva, pozo ó parte de la habitacion, entonces no es ya de simples reparos la obligacion que pesa sobre la administracion, sino de una indemnizacion representativa de la pérdida que ha esperimentado el propietario, puesto que no es una carga pública lo que este ha sufrido, sino la pérdida de una parte de su propiedad.

Ejecutadas las obras, queda establecida la propiedad pública por el hecho mismo de la construccion de los establecimientos que la constituyen y fijan; y de él nace un nuevo modo de considerar esta propiedad, que es el de la vecindad, pues entonces resulta la administracion propietaria medianera de las propiedades privadas, y bajo este concepto, la propiedad pública está sometida á los mismos principios que establecen las obligaciones civiles entre los ciudadanos. Por consiguiente, si un defecto de construccion, ó cualquiera otra causa, motiva un perjuicio á las propiedades contiguas, la ad-

ministracion debe subsanarlo por una indemnizacion equivalente al daño mismo.

Cualquiera que sea la idea que deba formarse de la propiedad pública, seria dificil no reconocer en ella en este caso todos los caracteres de la propiedad particular. La utilidad general y la cualidad de la parte propietaria, son de ningun valor en esta ocasion, pues estos títulos no pueden autorizar á la administracion para negarse á subsanar á los dueños de las propiedades contiguas los perjuicios que cause la suya: es propietaria particular respecto de sus vecinos, y por consecuencia responsable de los perjuicios que en este concepto les cause, pues estos no son servidumbres ni cargas públicas, sino daños particulares. Debe pues indemnizarlas, pues, lo repetimos, no es contra la utilidad pública ó el título del poseedor contra quien en este caso reclama el individuo perjudicado, sino contra un vicio producido por una propiedad, que daña á la súya. Cualquiera que sea el número de esta clase de reclamaciones y por oneroso que pueda ser para un pueblo el subsanarlas, ni una ni otra causa pueden ser suficientes para contravenir á este principio. Aunque una administracion económica sienta, con razon, verse precisada á verificar estas indemnizaciones, porque son gastos absolutamente perdidos, no debe dejár de efectuarlos. Soló

hay un medio justo de disminuir en este concepto las cargas comunales, y es, que las obras públicas se ejecuten siempre con bastante solidez y cuidado para ocasionar los menores daños posibles á las propiedades contiguas. Aun seria de desear que, si fuese dable, ninguna obra pública estuviese muy cercana á las posesiones particulares.

Si bien las obras públicas pueden ocasionar indemnizaciones de parte de la administracion, cuando de ellas resulten daños á la propiedad particular, tambien es justo que las posesiones contiguas contribuyan á su construccion y aun sufran una indemnizacion, cuando su valor aumenta por efecto de su establecimiento. La contribucion particular para las obras públicas es una justa compensacion de las ventajas particulares que de ellas deben resultar á los propietarios contiguos, y el tanto con que puede gravarse á estos, representa en realidad el aumento de valor que sus fincas adquieren.

Siendo una verdadera contribucion la suma con que las propiedades cercanas deben coadyuvar á la construccion de las obras públicas, solo por una ley ó acto de la comunidad puede ser establecida y determinada. Sin embargo, el propietario puede abandonar enteramente su propiedad, sino le acomodase indemnizar el mayor valor que hubiere adquirido, en cuyo caso debe abo-

nársele el que tenia antes de la ejecucion de las obras.

Como los caminos *vecinales* son propiedades puramente locales, sus reparos deben hacerse á costa de las poblaciones que los usan, pues su establecimiento redunda en beneficio particular de sus habitantes. Comunmente sucede que los pueblos carecen de los fondos necesarios para su conservacion; y como precisamente solo cuando estos caminos se hallan en buen estado pueden gozar los habitantes de una circulacion espedita y facil, y transportar sin accidentes sus efectos y mercancías, se hace preciso proceder á repararlos, empleando al efecto el trabajo material de los mismos habitantes; medio tan legal como económico de verificarlo, y que no debe confundirse con las servidumbres forzadas establecidas en todos los paises, pues este es un trabajo consentido y realizado por todos los habitantes, por su utilidad particular y en su misma propiedad.

No hay duda en que un camino es una propiedad pública, y como tal de úso comun; pero la facultad de gozarla está necesariamente determinada por la condicion de los habitantes, pues los que frecuentan mas un camino, y por consecuencia contribuyen mas á su deterioro, son los que, por estado ó por sus relaciones esteriores,

se aprovechan mas de su existencia. Por consiguiente, sobre esta porcion de habitantes debe gravitar particularmente la reparacion de los caminos vecinales, pues su frecuente tránsito por ellos los hace en cierto modo sus poseedores. Seria evidentemente injusto hacer contribuir á su reparacion los individuos á quienes su estado de pobreza liberta de las demas cargas públicas. Los propietarios, ó sus arrendadores ó inquilinos deben ser los únicos que contribuyan á estas reparaciones.

El verificarlas puede hacerse, bien por el servicio material de la persona obligada, ó por el de las de su servicio, ó por el de sus caballos ó carros; y puede repartirse, bien sobre el número de los gefes de familia del pueblo, ó sobre las facultades que estos posean; en el primer caso seria personal, en el segundo proporcional.

Siendo la reparacion de los caminos vecinales en esta forma una carga vecinal y un medio extraordinario de realizar las obras públicas, al consejo comunal, como representante de los vecinos del pueblo, corresponde determinarlas y ordenar el método de su ejecucion.

§. IV. *Contribuciones.*

Hemos dicho que las contribuciones son parte de la propiedad pública y que la pro-

piedad particular depende de la administracion por su cooperacion á las cargas generales. Examinemos en este párrafo las contribuciones bajo estos dos aspectos, terminando así todo lo concerniente á las propiedades.

La sociedad se compone de las personas y de sus bienes; mas, como cuerpo político, carece de propiedad en el sentido de posesion productiva, y por consiguiente de rentas propias. A pesar de esta falta, su mismo orden y conservacion exigen que haya magistrados, que se cuide de la seguridad interior y esterior, que todos reciban una instruccion primaria, que se ejecuten obras de utilidad comun, que se alivie la desgraciada suerte de aquellos á quienes la edad, los achaques, ó la falta de medios imposibilitan de atender á su subsistencia, que se recompensen los servicios públicos, que se instruya á los ciudadanos en las ciencias y las artes, y que pueda atenderse á los casos impensados cuya imprevision pudiera comprometer á la sociedad; y las contribuciones son los únicos medios que tienen los pueblos para cubrir estas necesidades.

Todo lo concerniente á esta clase de propiedad pública, es de la mas alta importancia (1); pues si bien las contribuciones son

(1) Si desde el griego Xenofonte hasta media-

el nervio motor de las naciones, del mismo modo que la agricultura, industria y comercio constituyen su prosperidad y fuerza, la historia de los pueblos modernos demuestra tambien que siempre fueron la causa, ostensible ó secreta, de las convulsiones políticas, de la industria y prosperidad ó de la desgracia y servidumbre de los pueblos, y de la duracion ó caida de sus gobiernos.

La sociedad, que carece de rentas propias y necesita de ellas, tiene el incontestable derecho de exigir á cada uno de sus miem-

---

dos del último siglo en que los economistas establecieron que el impuesto territorial es el único natural, han sido las contribuciones el objeto de escritos mas ó menos fundados en principios, á la importancia misma del asunto se debe. Despues de Fungot, que en sus *reflexiones sobre la formacion y distribucion de las riquezas* profundizó esta materia, tratándola con sagacidad y método, la obra del ingles Smith *sobre la riqueza de las naciones* llegó á ser en toda Europa una especie de autoridad en materia de impuestos. El *Tratado de economia politica* del ex-tribuno Say tiene la ventaja de estar escrito con este órden metódico peculiar de las obras francesas. El autor, sin admitir un sistema esclusivo, examina con sabiduría y precision las ventajas y los inconvenientes anexos á las contribuciones directas é indirectas.

bros la cesion de una parte de las que posea, en favor del interes público; y la reunion de estas cesiones particulares constituye sus medios de existencia. Por consiguiente, cuando la sociedad pide á los ciudadanos una parte de sus rentas, de cualquier modo que se verifique la exaccion, el hecho resultante es, que cada uno de ellos entrega en el fondo comun su cuota para que la sociedad se mantenga: lo que, propiamente hablando, no es mas que el cumplimiento del contrato social; del que es condicion espresa que cada uno de los asociados debe subvenir segun sus facultades á las necesidades comunes, siempre que la sociedad lo reclame.

Estas razones, fundadas en la naturaleza de las cosas, han causado el establecimiento de las contribuciones, único medio legítimo de atender á las públicas necesidades. Las contribuciones estan establecidas por interes general de la sociedad; cada individuo encuentra en ellas una poderosa garantia para su persona y bienes, y la comunidad los medios de sostener y preservar el sistema social establecido.

La contribucion es una *deuda* del ciudadano hácia la comunidad; la cesion de una parte de sus rentas para la conservacion de la propiedad misma. Como deuda individual, ningun ciudadano puede eximirse de su pago; y como tiene su principio en las

propiedades, es decir, en los productos y ventajas que estas proporcionan, bien sea que gire sobre los bienes, ó sobre la industria, consumos ó goces (1), ninguna propiedad, uso ó disfrute puede esceptuarse de satisfacerla.

Esta deuda es tanto mas sagrada, cuanto que por ella aseguran los hombres su tranquilidad, seguridad, propiedades y aun su misma vida; es decir, cuanto poseen de mas precioso, y no puede ser garantido sino por las contribuciones, único medio que los pueblos tienen de preservar aquellos bienes. Si la seguridad, tranquilidad, propiedad y vida de los ciudadanos no pueden ser garantidas sin la existencia de una fuerza pública que siempre esté en movimiento y vigile para preservarlos de la violencia y turbaciones en el interior y asegure esta confianza moral que constituye la seguridad de cada individuo, no menos necesaria es una fuerza pública á quien esté encargada la defensa comun contra los intentos ó ataques del estrangero. Y como la seguridad de las personas y bienes de los ciudadanos no estriba solo en la fuerza pública activa, sino que está sos-

(1) Despues examinaremos lo que debe entenderse por la parte contributiva de las propiedades.

tenida por los magistrados civiles encargados de la observancia de las leyes y de prevenir los delitos y evitar cuanto pueda atentar contra las personas y propiedades, y por los jueces que tienen á su cargo el castigo de su infraccion, es evidente que no podria haber fuerza pública, administracion ni justicia, sin las contribuciones destinadas á sostenerlas. Por estas causas son los impuestos una deuda sagrada para cuantos individuos garantizan por ellos la seguridad de sus personas y bienes.

Es evidente que esta deuda es un verdadero sacrificio; pero un sacrificio indispensable, pues solo efectuándolo adquieren los ciudadanos la certidumbre de preservar su propiedad contra la violencia y la astucia; y como los hombres calculan su felicidad y sus goces por la estension é importancia de su propiedad, cualquiera que sea la idea que se formen de ellas segun la que cada uno posee y los goces que les atribuye, resulta que cada cual debe contribuir á las cargas de la sociedad en proporcion á las rentas que producen sus propiedades. No seria justo que el que posee poco, y por consecuencia se encuentra privado de cuanto constituye el encanto de la vida, contribuyese como el individuo á quien sus bienes proporcionan el disfrute, no solo de las comodidades ordinarias, sino tambien de cuantas co-

sas embellecen la existencia. Por consiguiente, las contribuciones no pueden establecerse sobre la base de la posicion social, sino sobre la de los productos de la propiedad; porque no gravitan sobre las personas como individuos, sino como propietarios.

Las contribuciones solo son una deuda sagrada para el ciudadano y el legítimo sacrificio de una parte de sus rentas, cuando es exacta su proporcion con la propiedad particular; es decir, cuando no es una violacion arbitraria de esta, lo que sucederia si su establecimiento no se fundase en la justa relacion que existe entre las necesidades públicas y lo que la sociedad tiene derecho de exigir á los ciudadanos para cubrirlas. Tres cosas son las que establecen la relacion entre la contribucion y la propiedad: 1.ª que solo se imponga lo estrictamente necesario para atender á las urgencias de la comunidad: 2.ª que la imposicion no comprenda sino las cosas que por su naturaleza puedan sufrirla: 3.ª que el método de su exaccion no sea un nuevo gravamen para los ciudadanos.

La naturaleza, estension é importancia de las necesidades de la comunidad, determinan la cuota de la contribucion, pues son la medida justa de la parte con que cada uno debe contribuir al sosten de las cargas públicas, y lo contrario seria usurpar la pro-

piedad, pidiendo mas de lo necesario para su sosten y preservacion. La sociedad tiene el derecho de exigir á cada uno de sus miembros que contribuya á sus necesidades, pero es preciso que estas sean reales, pues el pedir mas de lo preciso para cubrirlas seria un atentado contra la propiedad. La contribucion está en proporcion con la propiedad particular, cuando sobre los productos de esta se impone solo lo estrictamente necesario para su conservacion; entonces el sacrificio de una parte de la renta es un sacrificio rigorosamente obligatorio, sobre el cual reposa la misma propiedad.

Tambien se encuentra la relacion de la propiedad particular con las contribuciones, en que su establecimiento no puede verificarse sino sobre cosas que por su naturaleza sean capaces de sufrir imposicion; pues no pudiendo existir esta sin la propiedad, ó por mejor decir, su renta, única cosa que puede pagarla, seria establecer contribuciones sobre cosas imaginarias, que no perteneciendo á nadie en particular, como el aire, el agua y el fuego, no pueden sufrir gravamen alguno. La contribucion es una deuda causada por la propiedad, ó de otro modo, por sus productos, y proporcionada á estos; y esta deuda gravita sobre las personas á causa de las cosas, por lo que seria injusto y absurdo imponerla á los pobres. Cuando el le-

gislador estableció en Francia el impuesto sobre los *bienes territoriales* y la *industria*, que tambien es una propiedad (1), la estableció sobre cosas capaces de sufrirlo por su naturaleza, y el sacrificio exigido á cada una de ellas contribuía á asegurar la propiedad ó el disfrute. Por consiguiente en el justo establecimiento de las diferentes contribuciones sobre las cosas que deben satisfacerlas, se encuentra la relacion de la contribucion con la propiedad particular, pues entonces es realmente la cesion que se hace de una parte de sus productos para conservarla.

Ultimamente: tambien existe la relacion de la contribucion con la propiedad particular en el sistema de recaudacion. ¿De qué servirá establecer los impuestos puramente necesarios, ó mejor dicho, los precisos para cubrir las verdaderas necesidades de la nacion, y no hacerlos gravitar sino sobre objetos que deban satisfacerlos, que es el único sistema arreglado á razon y justicia, si su relacion con la propiedad particular se destruye por el sistema de cobranza (2)? Inú-

(1) Pero cuando los estableció sobre el consumo y aun sobre el simple uso, los hizo gravitar sobre cosas que son libres por su naturaleza.

(2) En la recaudacion, mas que en ninguna otra cosa; se encuentra y puede existir la arbi-

til será que las contribuciones sean proporcionadas, pues el método de recaudacion aumentará su cuota, bien sea por las cantidades que se exijan de mas por razon de cobranza, ó bien por las formas que se emplean para verificarla. Todo cuanto se aumente al tanto fijado por la ley y legalmente repartido entre los contribuyentes, segun sus posibles, es un robo manifiesto y un abuso intolerable, aunque se cubra por la arbitrariedad con la indecision misma de la ley, que jamas será demasiado terminante en este punto.

Del principio de que las contribuciones son la parte de utilidades que se exije á los ciudanos para el mantenimiento de la sociedad y para su policía y seguridad interior y esterior, se deduce que los mismos miembros de la sociedad son los que deben arreglarlas ó consentirlas por medio de sus representantes, que lo son el cuerpo legislativo ó los consejos de administracion, segun la causa que requiera su establecimiento.

---

trariedad. En todos los pueblos adolece la percepcion de los impuestos de las formas vejatorias, los abusos capciosos, que, mas bien que la naturaleza misma de las contribuciones, las han hecho mirar en todo tiempo, no como una duda particular, sino como un robo público, lo que son en efecto.

Las contribuciones son para los pueblos lo que el producto del trabajo pàra el hombre; un medio de cubrir sus necesidades: dan la vida al cuerpo político, sostienen la armonía y el equilibrio en todas sus partes, del mismo modo que la sangre en el cuerpo humano lleva la vida á los conductos de la circulacion y con esta misma incesante circulacion da juego y movimiento á toda la máquina animal y sirve á su accion; pero tambien cuando este movimiento es muy inpetuoso ó abundante en ciertas partes, puede causar la muerte del individuo: y cuando es lento y sin consistencia, lo constituye en un estado de languidez é inercia (1).

---

(1) "No puede decirse que las rentas de una »nacion están en un estado floreciente, sino »cuando no dependen de las circunstancias; cuan»do se cubren las necesidades públicas sin el de»sastroso recurso de los empréstitos y de las con»tribuciones excesivas; cuando estan de tal modo »ligadas con la propiedad en general que son una »emanacion directa de ella: solo entonces tienen »fuerza y duracion, son esencialmente nacionales »y suficientes, maxime si su organizacion es bas»tante sencilla para que en el momento mismo de »ocurrir una necesidad estraordinaria puedan to»dos los individuos y propiedades ser llamados á »cubrirla en proporcion regular y fijada de an»temano. *Esposicion de la situacion del imperio »al cuerpo legislativo.* Legislatura de 1808."

Hemos dicho que pertenece á los ciudadanos la concesion de las sumas precisas para atender á las públicas necesidades, en razon á que les corresponde juzgar de la estension del sacrificio que se les exige para cubrirlas: derecho inalienable, de cuya conservacion se han mostrado celosos todos los pueblos, y cuya usurpacion ha hecho siempre correr sangre y causado revoluciones: este derecho, que solo han perdido las naciones por la violencia ó la astucia del despotismo, es una consecuencia del mismo estado social. La riqueza pública se compone de la masa general de todas las propiedades particulares, asi como la sociedad no es en sí misma sino la reunion de los ciudadanos que componen la nacion. Y como los ciudadanos son los que poseen las propiedades, y no la nacion como cuerpo político, aunque la reunion de todas las propiedades constituya la riqueza pública, á los propietarios mismo corresponde arreglar ó consentir las contribuciones, es decir, el don de la parte de su renta necesario para cubrir las atenciones de la comunidad. La autoridad que sacase contribuciones sin consentimiento de la nacion, ó impuestos particulares sin el de la parte de ella sobre que gravitasen usurparía un derecho que no le corresponde y se haría culpable de atentado contra la propiedad. Las contribuciones estan muy estrechamente ligadas á la conservacion de la libertad pública

é individual, que las leyes deben siempre garantir en beneficio de las personas y propiedades, para que la exaccion de los medios de garantizarlas pueda quedar abandonada á voluntad de la autoridad ejecutiva. El magistrado á quien está cometida la ejecucion de las leyes, como autoridad encargada solo de su sosten, nada puede cuando la ley calla, y menos cuando no existe. Jamas puede estenderse su autoridad hasta suplir por ella, lo que sucedería si sin intervencion de los ciudadanos, impusiese contribuciones que solo una ley ó decision comunal pueden autorizar.

Pero si bien la autoridad ejecutiva carece del derecho de establecer contribuciones, porque semejante poder seria incompatible con su esencia y no puede ser cedido por la nacion, no admite duda que le corresponde la facultad de proponer á la consideracion de la voluntad pública las que crea necesarias; pues como la naturaleza de sus atribuciones la pone en continua relacion con los administrados, conoce las necesidades de la nacion y puede descender á sus infinitos pormenores, apreciarlos, calcularlos, pesarlos, y llegar á establecer la justa proporcion entre las atenciones que sea preciso cubrir y los impuestos con que haya que subvenir á ellas.

Antes de hablar de la reparticion y cobranza de las contribuciones, que son los dos puntos en que estas se relacionan con la

propiedad, y con objeto de demostrar en que consiste naturalmente esta relacion, creo necesario manifestar cuales son *las cosas sobre que pueden gravitar los impuestos.*

La propiedad se compone de objetos naturales ó industriales; es decir, de lo que el hombre recibe directamente de la naturaleza, y de lo que produce por su inteligencia. Los objetos naturales existen por sí mismos; los industriales deben al hombre su existencia, pues esta no es mas que la transmutacion de formas que el hombre da á la materia, lo que es una especie de creacion: las cosas intelectuales tampoco son mas que la modificacion que el pensamiento da á las naturales: por consecuencia, es evidente que la naturaleza y el trabajo son las dos causas de la propiedad.

Pero el trabajo es tambien en sí mismo una propiedad, la que mas depende del hombre y la mas íntimamente unida á su persona. Es el gran motor de todo en la sociedad, y como tal cambia, modifica y produce; como causa universal de creacion hace existir lo que no existia, y sus producciones son mas numerosas que las de la naturaleza, á las que tambien apropia al socorro de nuestras necesidades.

Solo en la parte de productos que rinde á su poseedor, puede ser gravada la propiedad con contribuciones; es decir, en propor-

cion á los beneficios que aquel percibe, pues con ellos atiende al sostenimiento de su existencia y se proporciona los goces que son la recompensa de sus trabajos y á que comunmente da mas estimacion que á las necesidades que satisface. Lo contrario, seria decir que se debe contribuir con una parte de la propiedad material, lo que seria un absurdo, pues admitido este principio, sucederia en último resultado que los propietarios quedarian despojados y la propiedad pasaria toda entera de las manos de sus dueños á las de la sociedad. Solo el producto de mi propiedad debe contribuir, pues solo con él me proporciono yo lo que me es necesario, y para procurarme este producto ó hacerme con él de una renta, vendo mi propiedad. No son mis cuadros ni mis estátuas las que me dan el pan y los vestidos que necesito, sino el precio de su venta: ni mi hacienda ó mi casa me proporcionarán el vino, leña y demas objetos de que carezco, sino el valor de las cosechas, alquiler ó arrendamiento que percibo.

La consecuencia de estos principios es, que solo los productos de la *naturaleza* y del *trabajo* son capaces de sufrir imposicion. Pero ¿se encuentran en este caso todos los productos? ¿todos los usos de las propiedades deben contribuir? En este punto debemos especialmente guardarnos de los falsos siste-

mas de economía pública que conducen á la arbitrariedad y al despotismo, atentando al derecho de propiedad.

Nada ha facilitado tanto el despotismo y la arbitrariedad en este punto, ni ha atacado mas directamente el derecho de propiedad, como el haber traspasado y escedido las necesidades reales de la sociedad; pues por consecuencia de ello, fue preciso hacer contribuir á los objetos que nunca debieron sufrir imposicion, para satisfacer el orgullo, el capricho y las pasiones, y facilitar con el ataque de la propiedad pública el de la libertad. Por consiguiente, la primera y mas importante de las bases del sistema de contribuciones es, *que su cuota esté en armonia con las verdaderas necesidades* y para conseguirlo es muy esencial no crearlas facticias. No creando necesidades que no existen necesariamente, tampoco será preciso gravar con impuestos los objetos que por su naturaleza no pueden satisfacerlos. (1) Este principio de la vida doméstica es aplicable á la vida social.

(1) Este es el verdadero motivo porque todos los gobiernos de la Europa son tan caros, y las contribuciones causan la desesperacion de los ciudadanos. Nuestros descendientes tendrán dificultad en creer, hasta que estremo de artificio, in-

La propiedad, sea natural ó industrial, es para el hombre un medio de existir y gozar de la vida; pero no todos los productos de la propiedad deben contribuir, ni toda propiedad puede ser gravada con impuestos. Solo las *rentas* ó *productos* que las fincas ó la industria, manufactora, ó comerciante proporcionan, son contribuyentes por naturaleza, pues son medios de subsistencia, y solo por estos medios y en proporcion de ellos deben contribuir los ciudadanos. Pero cimentar los impuestos sobre el uso de objetos, alimenticios, sobre prohibiciones (1), sobre goces y sobre tódo cuanto la avaricia ha podido inventar en este punto, ademas de ser una traba para la industria del hombre, es una prueba del desprecio de su dignidad.

Apliquemos estos principios á la reparticion y cobranza de las contribuciones, sobre las cosas que deben satisfacerlas.

Las personas son deudoras de la contribucion, como perceptoras de los frutos que produce la propiedad: por consiguiente, el método de reparticion difiere segun la aplicacion del impuesto, no en razon á la cualidad de las personas, pues estas solo son con-

venciones, vejaciones y abusos se ha escedido el espíritu fiscal de los gobiernos.

(1) Como hacer las aduanas en las fronteras y los fielatos á la entrada de los pueblos.

tribuyentes á causa de la propiedad. La contraria doctrina ha sido el manantial de todos los abusos. La causa de aquella diferencia no existe en la diversidad de las autoridades á quienes está confiada la recaudacion, ni en la naturaleza misma de las contribuciones, sino en que tal clase de propiedad es invariable, mientras que tal otra es accidental. Asi es que la cuota individual de la contribucion de las fincas rústicas ó urbanas, es *invariable*, es decir, gravita siempre sobre estos bienes, cualquiera que sea su poseedor actual; al paso que, como las contribuciones sobre productos de trabajo solo pueden existir en tanto que el ciudadano sea verdadero contribuyente, ó mejor dicho, fabricante, mercader &c., no pueden preveerse de antemano, en cuanto á la aplicacion á tales ó cuales individuos, pues respecto de ellos es accidental, aunque la cuota que haya de satisfacer la industria esté determinada; por consiguiente, estas contribuciones son variables en su aplicacion, pues no es posible señalar previa y nominalmente los ciudadanos que deberán satisfacerlas.

Para que la contribucion territorial se establezca equitativamente, parezca ligera y cada contribuyente pueda formarse un deber de la exactitud en su pago, es preciso que gravite sobre la propiedad en una exacta proporcion con los productos que esta rinde, es

decir, con arreglo á las facultades del poseedor y con relacion á los productos de otras propiedades de la misma especie. Sin esta condicion esencial sería vejatoria la contribucion y lo seria para el mayor número: de su falta nacen las dificultades y retardos de la cobranza, las resistencias, la indiferencia, aun de aquellos mismos á quienes se favorece, las medidas rigorosas de apremio, siempre incómodas y arbitrarias, y por último, las quejas contra la administracion, quejas que siempre causan conmociones y sacudimientos en las sociedades.

Toda propiedad debe ser respetada, pues todas sirven á la existencia del hombre, y la ley debe ampararlas con la mayor prevision y solicitud. Que la propiedad territorial sea la base del órden social, y la primera de las que el hombre obtiene, ó que esta cualidad se encuentre en la producida por su trabajo las contribuciones tocan tan de cerca á la fortuna particular que la ley debe siempre temer el comprometerla por ellas, por cuyo motivo no puede dejar abandonada la distribucion en manos de los magistrados. ¿Quién garantizaría á los ciudadanos la imparcialidad de sus decisiones? Una ley sábia debe confiar esta importante atribucion á los consejos administrativos, consejos que, por estar compuestos de los ciudadanos de los pueblos, estan interesados en que se observe

aquella imparcialidad y justicia que constituyen la seguridad de su propia fortuna. De este modo, el particular que mas relacion tiene con los bienes de los ciudadanos, estará sometido á su mismo juicio, espresado por conducto de estos consejos, asi como lo habrá estado la creacion del impuesto, determinada por la legislatura compuesta de los representantes de toda la nacion. Los consejos administrativos son el agente necesario para la distribucion, y la contribucion proviene de una ley, cuando es general, y de una decision de aquellos cuando tiene por objeto un interes local.

En el orden de la gerarquia administrativa, corresponde al consejo divisional ó de distrito la reparticion de la contribucion entre los pueblos y á cada consejo comunal la distribucion entre los ciudadanos, á fin de determinar el importe de la parte que corresponde á cada contribuyente. Esta importante atribucion de los consejos, no es una vana formalidad ni una simple division hecha por estados y cálculos. ¡Desgraciado el consejo que por descuido ó por pasion comprometiese los intereses de un pueblo; los de un solo ciudadano! Indigno en adelante de la confianza pública y la de la ley, se constituiría cómplice de los agentes exactores cuyos nombres yacen sepultados en el oprobio y solo hán llegado hasta nosotros cargados

con el peso de la pública execracion. Situados entre la ley y los ciudadanos, y honrados con ambas confianzas, deben los consejos administrativos penetrarse bien de cuanto sus funciones tienen de augusto en este concepto, y rodearse de cuantas luces puedan contribuir á hacerles establecer con conocimiento y rigorosa justicia la reparticion que la ley ó sus conciudadanos han puesto á su cuidado.

Para qué la distribucion sea justa, deben los consejos divisionales tener un exacto conocimiento preliminar de la poblacion de cada lugar. Pero este conocimiento primario está tambien sometido á las condiciones particulares de cada localidad, sin las cuales, aunque el repartimiento se hubiese hecho rigorosamente arreglado á la poblacion, podria ser, no solo inexacto, sino altísimamente injusto. Estas consideraciones son las que proceden de la clase de industria y del mayor, ó menor producto que esta industria, cualquiera qué sea, proporciona á los pueblos donde se ejerce; de los medios que cada pueblo disfruta para la salida y venta de sus frutos y para la facilidad de esta venta; del consumo interior y esterior, del número de brazos que se emplean en esta industria, de los individuos de ambos sexos que viven de ella; de la extension y division de las propiedades rústicas ó urbanas y de las

fortunas particulares, y por último, del desahogo y abundancia que disfrutan las familias. Aplicando estas consideraciones á cada division territorial y á cada pueblo en particular, será justa la reparticion; porque si la ley ha fijado el contingente con que ha de contribuir cada division del territorio, á los ciudadanos de cada localidad corresponde juzgar por sí mismos la parte que cada una de ellas haya de contribuir para cubrirlo, determinándola con arreglo á los conocimientos positivos que deben tener de las necesidades locales y de los recursos de cada poblacion.

A fin de establecer la contribucion territorial en la mas exacta proporcion posible y con la exactitud que podrian darle las mas ó menos fundadas consideraciones que se hiciesen sobre su valor real y relativo, ordenó el legislador en Francia el catástro de todos los pueblos. Esta operacion, inutilmente intentada por el antiguo gobierno (1),

(1) Sin recordar aquí los motivos que hicieron abandonar ó desechar el catástro en aquellos tiempos de confusion, no podemos menos de decir que los privilegios y corporaciones que entonces existian, y la ignorancia en que se estaba de los principios de una buena administracion, fueron las principales causas de que quedáse la Francia privada de este beneficio.

y que la asamblea constituyente mandó llevar á efecto en cuantas partes se juzgase necesaria, podria hacer establecer esta contribucion en justa proporcion con la propiedad. Sus principales resultados deberian ser, 1.º facilitar á cada pueblo un plan regular de su territorio, fijando los limites de cada parte de propiedad y demostrando el sitio que ocupa en el terreno, lo que secaria el manantial de esa multitud de pleitos que tantos gastos causan á los habitantes de los campos; 2.º establecer la igualdad proporcional entre los propietarios catastrados en cada departamento; 3.º libertar á estos propietarios de toda influencia de las pasiones ó de la autoridad en el señalamiento de su cuota, que se constituiria en una base de repartimiento igual para todos; 4.º dar á cada pueblo una matriz catastral que contuviese los nombres de todos los propietarios actuales con espresion de la cabida y renta de todos los objetos de propiedad individual, lo que aseguraria la exactitud de la formacion de las listas cobratorias y facilitaría la cobranza; 5.º conservar el órden de los movimientos de las propiedades en los libros de variaciones que por una consecuencia no interrumpida se fuesen uniendo á la matriz original. Este gran libro, registro de apeos de todos los pueblos de la Francia, hubiera sido la estadística completa de las propiedades territo-

riales. Los medios determinados para egecutar el catástro debian ser fijar desde luego invariable y contradictoriamente los límites de los pueblos, sobre los cuales existe alguna contradiccion: medir despues el territor io por una escala uniforme, y formar una carta figurativa y geométrica: la medicion de cada departamento estaba confiada á un agrimensor responsable de darla concluida en un término fijo; y despues de todo se procedia á la evaluacion de los productos contribuyentes de los pueblos cuyo territorio se habia agrimensurado. Para hacer el avalúo, se nombraba un perito, no domiciliado ni propietario en el canton, quien apreciaba los productos con arreglo á las noticias que le daban el corregidor (*maire*) y dos indicadores elegidos por el consejo municipal. Los documentos relativos á el avalúo de la riqueza del pueblo, el estado de su clasificacion, y la matriz del padron, se depositaban en seguida durante un mes en el despacho del corregidor, á fin de que en este término, tanto los propietarios, como sus arrendadores, administradores, inquilinos ó representantes, pudiesen tomar conocimiento y producir sus reclamaciones; y concluido el término, el consejo administrativo decidia sobre todas ellas. No puede alabarse suficientemente la solicitud del legislador en este punto; pero sin aprobar ni desechar aqui

el catástro en sí mismo, hay condiciones mas elevadas que deben dirigir á la administracion en el cumplimiento de sus deberes: tales son la equidad, el respeto á los ciudadanos, y los principios de una verdadera economía, que son las consideraciones realmente políticas y morales que no deben perderse de vista en cuanto concierne al órden social.

Cuando el consejo divisional ha asignado á cada consejo comunal su contingente en la reparticion, se hace esta entre los contribuyentes de cada poblacion por su respectivo consejo local. Esta diferencia entre el consejo divisional y los comunales, procede de la que existe entre la aplicacion colectiva y la individual. Cuando el primero determina la cuota de cada pueblo en el contingente total de la division territorial, lo hace con abstraccion absoluta de las propiedades consideradas individualmente; pero cuando se trata de repartir el contingente comunal entre los contribuyentes del pueblo, el consejo local determina la cuota que debe satisfacer cada uno de ellos, en razon del valor real de la propiedad y de la renta que produce á su dueño. Esta operacion, toda de pormenores y de aplicacion parcial, solo puede confiarse á ciudadanos independientes, honrados ya con la confianza de los demas, y que desapasionadamente puedan ve-

rificarla en el tiempo y para el tiempo que sea necesario que lo esté.

Establezcamos ahora los principios administrativos sobre el sistema de *evaluacion* de la materia contribuyente, cuyo sistema es una consecuencia del establecimiento de la contribucion. Toda propiedad territorial debe contribuir en el territorio donde está situada, porque la contribucion gravita sobre el propietario solamente á causa de la propiedad. La evaluacion es la igualdad proporcional sobre todas las propiedades territoriales del pueblo, en razon de su producto líquido contribuyente. Las únicas escepciones son, las determinadas para el fomento de la agricultura ó en favor del interes general de la sociedad.

El producto líquido de las tierras es, el que queda al propietario, deducidos del producto total los gastos de cultivo, siembra, recoleccion y conservacion. La renta contribuyente es, el término medio de productos líquidos, determinado en un número de años proporcionado á la naturaleza de la propiedad, rústica ó urbana.

El producto líquido contribuyente de las casas, fráguas, fábricas, molinos y demas propiedades de esta clase es, todo lo que queda al propietario, deduciendo de su valor en renta, calculado en un determinado número de años, la suma necesaria para

indemnizarlo de las desmejoras y gastos de conservacion y reparacion.

El producto líquido contribuyente de los canales de navegacion es, el que queda al propietario, deduciendo del producto total calculado sobre un determinado número de años, la suma necesaria para indemnizarlo de las desmejoras que sufran las diversas construcciones y obras del arte, y los gastos de conservacion y reparacion.

Apliquemos estos principios fundamentales á todas las especies posibles de propiedad territorial. Cuando se trata de valuar la renta contribuyente de las tierras de labor cultivadas, ó incultas pero susceptibles de cultivo; es preciso asegurarse primero del producto que pueden dar, partiendo del principio de las clases de cultivo generalmente usadas en el pueblo, tales como el trigo, centeno, cebada y demas granos, lino, cáñamo, tabacos, plantas oleosas y para tintes etc. Calcular en seguida cual es el valor del producto total que pueden rendir en un año común, suponiéndolas cultivadas, sin trabajos ni gastos extraordinarios, sino segun la costumbre del pais, con los descansos y division en ojas que en él se usen, y formando el año comun sobre los diez anteriores, menos los dos mas fuertes y los dos mas débiles. Determinado así el año comun del producto bruto, y dedu-

ciendo de su importe los gastos de cultivo, siembra, recoleccion y conservacion, lo restante forma la renta líquida contribuyente. Las huertas deben valuarse por el producto á que pueda ascender su arrendamiento, formando el año comun por un quinquenio; pero en ningun caso pueden ser valuadas en menos que la mejor tierra de labor, porque los gastos de cultivo son menos considerables y su producto sobrepuja comunmente al de estas. La evaluacion de la renta contribuyente de los terrenos substraidos al cultivo, como jardines, estanques, alamedas etc. debe hacerse por el mismo tanto que se haya graduado á las mejores tierras de labor del pueblo.

Determinado el año comun del producto bruto de las viñas, deben deducirse de él los gastos de cultivo, recoleccion, conservacion, abono y pisa, y además un quinto del producto en consideracion á los gastos de desmejora anual, los de repoblacion y los trabajos que exige cada nueva plantacion en los años que no dá fruto. Lo que resta del producto bruto, despues de estas deducciones, forma la renta líquida contribuyente.

La que producen los prados naturales, bien sea que se sieguen sus yervas regularmente ó bien se consuman en pie, debe ser calculada por el valor del producto de un año comun, tomado sobre quince, deduci-

dos de él los gastos de conservacion y recoleccion. Los prados artificiales deben graduarse como las tierras de labor de igual calidad.

El avalúo de la renta contribuyente de los terrenos conocidos con los nombres de dehesas, lagunas, pantanos y otras diferentes denominaciones, que por la inferior calidad de su suelo, ú otras circunstancias naturales, solo pueden servir para pasto, debe hacerse solo por el producto que se presuma puede sacar el propietario en un año comun, segun las localidades y con deduccion de los gastos de conservacion. Las tierras inútiles y sin consistencia, los arenales y matorrales, y los terrenos habitualmente inundados ó devastados por las aguas, no pueden ser sometidos á contribucion, sino en tanto que sus poseedores saquen de ellos algun producto.

El avaluo de las leñas en las cortas regladas debe hacerse con arreglo al precio medio de las cortas anuales, deducidos los gastos de conservacion, custodia y replantacion. El de los montes tallares cuyas cortas no están arregladas, se hace por la comparacion de otros bosques vecinos: los bosques de menos de treinta años, son tallares y como tales se avaluan. Los de mas de treinta años, no sujetos á cortas regladas, se aprecian en su valor al tiempo del avaluo

y se gradua su renta en un dos y medio por ciento de él. El aprecio de los bosques de arbolado, sujetos ó no á las cortas regladas, se hacen por el consejo comunal, cuando se estienden por el territorio de muchos pueblos, y el importe del avaluo se distribuye en las matrices de cada uno, en proporcion á la estension de su territorio; pero si se estienden por muchas divisiones territoriales, debe valuarse su renta separadamente.

El producto de la esplotacion de la hornagera en un terreno, debe valuarse apreciando el que rinda en el primer año, duplicando su valor por el segundo, cuadruplicando por el tercero, repitiendo esta operacion durante los diez primeros y conservando nota del en que concluye esta duplicacion del avaluo: concluido aquel término, debe señalársele la contribucion por la renta líquida contribuyente que resulte de un año comun que se forme con el producto del aprecio de los diez en la forma espresada.

Los terrenos cerrados deben valuarse por las mismas reglas y en las mismas proporciones que los abiertos de igual calidad y clase de produccion, pues seria un error creer que deba atenderse á esta circunstancia en la fijacion de la renta líquida contribuyente de estos terrenos ó influir en ella el aumento que el propietario consiga en sus

productos, pues siempre será consecuencia del cerramiento mismo, es decir de los gastos que le ocasiona la construccion y mantenimiento del cercado, cualquiera que sea la clase de este. Por consecuencia de este principio, si un terreno cercado contiene diferentes clases de bienes, tales como arboledas, prados, tierras de labor, jardines, viñas, estanques, &c. cada una de ellas debe valuarse separadamente, del mismo modo que si el terreno no fuese cerrado.

La renta líquida de los estanques permanentes debe valuarse por el producto de la pesca en un año comun formado sobre diez, esceptuando los dos mas abundantes y los dos mas escasos y deduciendo los gastos de conservacion, pesca y repoblacion: el avaluo de los terrenos que alternativamente se destinan á estanque y á cultivo, debe combinarse con arreglo á esta doble circunstancia.

Las minas y canteras solo deben valuarse en razon á la superficie del terreno que ocupan en su explotacion, y en la misma forma que los terrenos contiguos.

El producto líquido contribuyente de las casas, cualquiera que sea el punto en que se hallen situadas, sea que el propietario las ocupe, ó que las haga ocupar por otro á título gratuito ú oneroso, se determinan por su valor en arrendamiento, calculado

sobre diez años, con deduccion de una cuarta parte en consideracion á las desmejoras, gastos de conservacion y reparacion. Pero el impuesto de las casas que han estado deshabitadas mas ó menos tiempo, solo puede graduarse en razon al que han sido productivas.

Los edificios destinados á las operaciones rurales, como troges, cuadras, bodegas, lagares y otros, bien lo esten á la colocacion de los animales de uso de los cortijos y alquerias, ó á la custodia de las cosechas, asi como los patios ó desahogos que de ellos dependan, solo deben contribuir en razon al terreno de que privan al cultivo, valuado en los mismos términos que las demas tierras de labor del pueblo (1).

La renta líquida contribuyente de las fábricas, manufacturas, fundiciones, molinos y otras máquinas, debe determinarse por el valor de su arrendamiento, calculado sobre diez años, bajo la deduccion de un tercio de este valor en consideracion á los deterioros, gastos de sosten y reparacion, quedando libre el año siguiente al de su establecimiento.

---

(1) Si no hubiese tierras de labor en el pueblo, debe hacerse el avaluo por el que tengan estos terrenos en la poblacion mas cercana.

En cuanto á el avaluo del producto contribuyente de un canal de navegacion, debe considerarse tal, lo que reste del producto líquido, deducidos gastos.

La renta contribuyente de los canales que atraviesan muchos pueblos de un mismo territorio, se valua por el consejo comunal, quien la divide para cada pueblo en proporcion de la parte que el canal ocupa en su respectivo territorio. Pero si los canales atraviesan el término de muchas divisiones territoriales, cada consejo divisional avalua las rentas y cargas de la parte que pasa por su territorio, y el total producto contribuyente se reparte en la misma proporcion entre las divisiones y se subdivide despues por el mismo órden entre los pueblos, por sus respectivos consejos comunales.

Añadiré á estos principios fundamentales, sobre el método de evaluacion, algunas consideraciones que deben tenerse presentes para la fijacion del valor contribuyente. Tal es en la de las propiedades naturales de todas clases, la consideracion de los censos ó servidumbres con que estén gravadas ó puedan serlo en lo sucesivo: motivo suficiente para hacer adoptar por regla general la renovacion en cada diez años del avalúo de la renta contribuyente de las casas, molinos etc. Las calles, los paseos y las plazas públicas

los sitios en que se establecen las ferias y mercados, los edificios destinados para las magistraturas, los arsenales, las fortificaciones y todos los establecimientos de utilidad general, como hospicios, hospitales, carreteras, caminos públicos y vecinales y los rios, son por su naturaleza libres de impuestos; y los canales destinados á conducir las aguas á los molinos, fundiciones y demas establecimientos de esta clase, ó á repartirlas en el riego, solo contribuyen en razon al espacio que ocupan, y en la misma proporcion que las tierras de sus márgenes.

La valuacion de los pantanos que se desecan, no debe aumentarse en los primeros veinte y cinco años siguientes á su desecacion; la de las tierras que hayan estado incultas quince años, tampoco debe aumentarse hasta que sean pasados diez de su entrada en cultivo; la dè las que hayan estado incultas diez años, si despues se plantan de árboles, no debe sufrir alteracion hasta que pasen treinta años de la plantacion, y la de las tierras inútiles ó incultas por quince años, que despues se ocupen con viñas, moreras y otros frutos, se hallan en el mismo caso durante los veinte años siguientes á su siembra. Por último, los canales de navegacion no deben graduarse durante los treinta años siguientes al en que aquella principió, sino en razon al suelo que ocu-

pan tanto ellos como los reservatorios del agua y los caminos de sus orillas, valuándolo en el mismo tanto que los terrenos situados en ellas.

Estos principios generales son aplicables á la propiedad *industrial*, en lo concerniente á la equidad, la buena economía y el respeto á la propiedad; y ademas debe respetarse mucho en este caso la libertad del hombre, pues esta clase de propiedad no es como la territorial que existe por sí misma: la propiedad industrial es el producto de una accion del hombre, sin la cual no existiria.

Sin embargo de que todo producto del trabajo del hombre es verdaderamente una propiedad industrial, no todas las propiedades industriales son contribuyentes, pues á pesar de que todas ellas proporcionan al hombre medios de subsistencia, estos medios son directos é indirectos, y por consecuencia, las rentas que producen son, ó no son, contribuyentes. No podrá decirse que el pintar cuadros y el ejercer la medicina ó la enseñanza, sea lo mismo que el fábricar telas ó venderlas, aunque uno y otro sea un trabajo, una profesion y un medio de existencia para el que lo profesa. Es absolutamente necesario considerar de diferente modo estas profesiones, pues las unas son una propiedad material, mientras que las otras

son una propiedad intelectual: el tiempo que durante la juventud se ha empleado en el estudio, es tambien una imposicion de fondos cuyo resultado depende ademas del talento, y de las circunstancias. El pensamiento tiene tambien cierta elevacion que se opone á sujetar sus producciones á las mismas reglas que rigen los productos mecánicos de la inteligencia: por consiguiente, solo debe contribuir aquella parte de la propiedad industrial que concierne á las artes manufactoras y al tráfico (1).

---

(1) A pesar del respeto que nos merecen todas ideas del ilustrado autor de esta obra, no podemos prestar nuestra conformidad á las que emite en este punto: las producciones intelectuales, si bien cuestan á sus autores años de estudios y meditaciones, tambien les proporcionan comodidades y ventajas muy superiores á las que gozan los individuos que se dedican á las artes mecánicas, y la elevacion del pensamiento de los primeros queda satisfecha con el lugar y consideraciones que ocupan en la sociedad: por lo tanto, ni una ni otra razon pueden libertar á los profesores de ciencias y bellas artes de contribuir con arreglo á sus facultades al mantenimiento de la sociedad, pues esta es la condicion fundamental de ella, que pesa sobre todos sus miembros indistintamente, y les dá el derecho de exigir del gobierno la proteccion y seguridad de su persona y propiedades. (*Nota del T.*)

Esta contribucion, conocida en Francia bajo el nombre de patente (1), es un impuesto sobre los agentes de la industria, fundado sobre el mismo principio que el que gravita sobre la propiedad territorial, pues la industrial es una propiedad productora, una renta lo mismo que aquella: es equitativa, por cuanto deja á los ciudadanos gozar de su libertad industrial.

Los fabricantes, los que ejercen el comercio, ó un oficio ó profesion industrial lucrativa, son los únicos que adeudan esta contribucion. Para su reparticion deben estar divididos por clases, distribuyéndoseles el impuesto con arreglo á la tarifa de la clase á que pertenezcan por su comercio ó industria, ó aunque su profesion no esté clasificada en la tarifa (2). Esta debe ser invariablemente fijada por la ley, con arreglo á la poblacion de las localidades, porque la

(1) La Francia la debió á la asamblea constituyente, así como la abolicion de las corporaciones que de profesiones libres hacian profesiones privilegiadas.

(2) El hecho de haber recargádo la contribucion sobre la industria con un derecho suplementario por el arrendamiento de los sitios destinados á la industria y tráfico, es una transgresion de la ley francesa.

poblacion influye necesariamente sobre los productos y el consumo.

Siendo esta contribucion esencialmente personal, solo puede referirse su cuota al individuo mismo á quien se señala; por consecuencia, cada asociado de una manufactura, casa de banco ó comercio, por mayor ó menor, ó individuo que ejerce una profesion ó industria sujeta á contribucion, debe tener señalada la suya. Sin embargo, como los asociados en compañia y los matrimonios cuyos bienes corren unidos, no son en realidad para la contribucion mas que una sola persona, esta debe contribuir por todos. Por el contrario, el ciudadano que sostiene diferentes tráficos ó ejerce muchas profesiones industriales, debe contribuir por todos aquellos tráficos ó profesiones, porque esta contribucion gravita sobre cada especie de comercio ó industria. Segun este principio, el individuo que despues de habérsele señalado contribucion por el tráfico, profesion ú oficio que ejerce, emprende otro de una clase superior, debe ser incluido en esta; y por consecuencia, el ciudadano á quien se ha señalado su contribucion, puede ejercer su comercio, profesion ó industria en toda la estension del pais, pagando un suplemento á su contribucion, si la cuota es mas fuerte para la misma clase en el pueblo en que se fije de nuevo, ó en los que fije nuevos establecimientos.

Hemos dicho que solo los agentes de la industria debian satisfacer esta contribucion: pero no se puede considerar como contribuyentes por la naturaleza de su profesion, á los que por la extrema modicidad de su industria ó comercio, no pueden ser mirados como agentes de la industria, y deben ser esceptuados. En el mismo caso se hallan los magistrados, por lo respectivo al ejercicio de sus funciones, los labradores y hortelanos en lo concerniente á la venta de las cosechas y frutos procedentes de los terrenos de su propiedad ó arrendamiento, y de los ganados que crian; los pintores, grabadores y escultores que solo vendan los productos de su arte, los médicos y parteras, los dependientes de comercio, los jornaleros y demas personas que trabajan para otro en las casas, talleres y tiendas de los que los emplean, los que ejercen trabajos de carga, y los que venden ambulantemente frutos, legumbres y otros comestibles de corta consideracion.

Queda pues demostrado, que las contribuciones territorial é industrial gravitan sobre las dos clases de ciudadanos que poseen las propiedades productivas. Pero hay una tercera especie de contribucion que recae sobre la persona misma y es independiente de lo propiedad: hablo de la contribucion *personal* de la que no trataria aqui, sino se ligase á la ley política, como que sirve para

establecer el goce del derecho de ciudadanía, lo que igualmente es de importancia en administracion. En este caso, no es ya contribuyente la persona á causa de su propiedad, sino en razon á su cualidad de ciudadano; por consiguiente, la contribucion personal es la que mas en armonía se halla con el principio constitutivo de la sociedad.

Para evaluar la cuota relativa de esta contribucion, segun las localidades, cuya cuota absoluta debe ser fijada por la ley, los consejos comunales determinan el precio medio de el jornal de trabajo, y con arreglo á esta fijacion se arregla la contribucion personal en los pueblos de su territorio. Siendo la cuota absoluta de tres jornales de trabajo, tasa arreglada para que todos los ciudadanos puedan satisfacerla, la cuota relativa será de tres jornales de trabajo, al precio que este jornal tenga en cada localidad. Todos los habitantes de ambos sexos que tengan en un pueblo seis meses de domicilio y gocen de sus derechos civiles, deben contribuir con este impuesto, á menos que sean indigentes (1).

(1) No trataré de los impuestos creados por la avaricia y rapacidad de los gobiernos. Las contribuciones *territorial*, *industrial* y *personal*, son las únicas que proceden de la naturaleza de las cosas, y solo de ellas puede hacerse mencion en un tratado de ciencia administrativa.

Por muchas que sean las luces de que se rodeen los consejos administrativos, y la imparcialidad y exactitud que hayan acreditado en la evaluacion de productos y reparticion de contribuciones, es muy posible que los pueblos ó los ciudadanos sean mas sobrecargados en ellas de lo que debieran serlo en razon de sus propiedades, ó que algunos individuos hayan sido indebidamente inclusos en el número de los contribuyentes. La ley, siempre benéfica y vigilante, debe autorizarlos para *reclamar.*

Si la reclamacion se hace por un consejo comunal, debe resolverla el divisional, á fin de que los que hicieron la reparticion juzguen por sí mismos de la veracidad y motivos de la reclama, como mas interesados en hacer justicia, y mas en estado de conocer y apreciar la legitimidad de la demanda. Pero si son contribuyentes los que la hacen, pronuncia el consejo comunal, porque este consejo es el juez natural de los administrados; y como los contribuyentes pueden reclamar en términos mas ó menos largos, solo el consejo comunal que es permanente puede pronunciar en todo tiempo sobre sus reclamaciones. He aqui los principios sobre la *autoridad* que debe pronunciar, y *las causas* que pueden legitimar la reclamacion.

Un pueblo sobrecargado en la cuota de

su contribucion, relativamente á la que debiera corresponderle en la proporcion de sus productos comunes con la del impuesto fijado por la ley, ó un ciudadano que se encuentre en el mismo caso, con relacion á los demas contribuyentes, tienen derecho á una reduccion, salvo si sus reclamaciones recaen sobre las escepciones establecidas en beneficio de la agricultura (1). Cuando un contribuyente se cree gravado en la contribucion, respectivamente á otro ú otros de los propietarios del pueblo en que estan establecidos sus bienes, debe reclamar ante su consejo comunal, acompañando á su reclamacion una declaracion de sus propiedades y rentas. Si el consejo reconoce la justicia de su demanda, pronuncia la reduccion del impuesto; pero si no conviene en la existencia del sobrecargo, como ante todo es pre-

(1) Una cosa que me ha parecido siempre estremadamente injusta y tiránica, es el hacer soportar á los demas contribuyentes la rebaja de contribucion que se concede á uno por pérdida en su propiedad ó esceso en su señalamiento. El impuesto es fijo, se dice, y es preciso completarlo pues es parte de la totalidad de las rentas del estado y estas son necesarias para cubrir sus atenciones. ¿pero es justo que porque mi vecino no pueda pagar, pague yo por ambos?

ciso hacer justicia, debe nombrarse un perito por el consejo comunal y otro por el reclamante, cuyos peritos, acompañados de un miembro del consejo y del agraviado, ó quien lo represente, deben pasar á los sitios en que se hallen los bienes, para comparar las rentas propias del que demanda, con las demas señaladas ó indicadas por él en el padron de la contribucion del mismo pueblo. Si resulta que las propiedades tomadas por punto de comparacion, estan efectivamente menos gravadas que la del reclamante, el consejo comunal debe pronunciar la reduccion, proporcionando la contribucion de este á la cuota comun de las demas partes.

Pero cuando se quiere hacer contribuir á un individuo en un pueblo por una propiedad que está situada en otro, ó cuando una propiedad ha sido colocada bajo otro nombre que el del verdadero poseedor, el ciudadano debe remitir su reclamacion al consejo comunal de la division territorial, quien la remite al consejo del pueblo donde está situada la propiedad para que acredite el hecho y dé su dictamen. Si ha lugar á ello, el consejo comunal de la division pronuncia la rebaja, cuyo importe se retira de la masa general de la contribucion del pueblo donde infundadamente se incluyó aquella propiedad, ó dispone la mutacion de la parte de contribucion.

Cuando, por acontecimientos extraordinarios, un pueblo ó un contribuyente experimentan descalabros en sus rentas, dirijen su reclamacion al consejo administrativo, y este, si es un pueblo el que reclama, nombra dos comisarios que, á presencia de un delegado del mismo, acrediten los hechos y entidad de las pérdidas; y si es un contribuyente, remite su reclamacion á su consejo, quien examinando los hechos con presencia de la propiedad, justifica la cuota de renta que disfruta.

Los consejos administrativos deciden todas las demandas de gracia ó moderacion de impuestos que en el discurso del año se le presentan; y en cada uno hacen á los pueblos ó contribuyentes, cuyas reclamaciones se hayan reconocido como justas y fundadas, las remisiones ó rebajas correspondientes que nunca deben dejar de tener efecto, cualquiera que sea la cantidad de fondos que se haya puesto á su disposicion con este obgeto sobre las sumas decretadas para ser empleadas en gracias ó moderaciones. Es un principio que la reduccion de una parte del principal comprende de derecho la reduccion proporcional.

Despues de haber arreglado los medios de repartir las contribuciones del modo mas conforme á la justicia y á las facultades individuales y los de reclamar contra el recargo ó

mala disiribucion del impuesto, la ley, que todo lo ha hecho ya en favor de la propiedad individual, debe dedicar igual solicitud á los intereses de la sociedad, cuyos intereses se comprometen siempre que la malicia intenta eludir las disposiciones legales que las aseguran. Entonces hay infraccion formal de la ley, y el que la comete se hace realmente culpable hácia la comunidad, pues contraviene al espíritu y condiciones del pacto social, que estriba sobre la recíproca obligacion de prestarse á todo para su conservacion. La ley debe, pues, preveer los casos en que ciudadanos indolentes ó pertinaces no satisfagan las contribuciones que les correspondan, y dar á la autoridad pública los medios correctivos para obligarlos á ello.

La reparticion de las contribuciones se efectua por los consejos administrativos, para que los ciudadanos tengan mas confianza en la distribucion del impuesto que se les exije; y á los mismos pertenece el derecho de juzgar las reclamaciones, porque el juzgar es negocio de muchos. Pero no sucede lo mismo con el *apremio*, porque este es la ejecucion directa de las leyes, que pertenece á las magistraturas administrativas.

Es un principio que la contribucion material se adeuda por el propietario de la finca sobre que recae, y los impuestos personal é industrial por el contribuyente á quien

corresponden, como tambien que las contribuciones deben satisfacerse en épocas fijas: de aqui nace el apremio, que es la aplicacion de estos principios, y los medios que la ley autoriza para obligar á cumplir este empeño, que es uno de los mas sagrados que contrae el individuo con la comunidad.

Todo ciudadano debe ser advertido de las épocas en que ha de verificar sus pagos, y la autoridad debe reiterar estos avisos, pues solo despues de transcurridos los términos y cumplidas las cônsideraciones debidas á las personas, puede ejercitarse el apremio. Pero si pasado el término legal y verificada la intimacion, rehusa el contribuyente realizar el pago, pueden ser embargadas sus rentas, como tambien el importe de sus ventas diarias, sin que este embargo perjudique á la subsistencia de su muger é hijos, porque los derechos de la humanidad son superiores á los de la sociedad. El apremio se limita aun en la privacion de la renta, pues de otro modo sería una tirania.

Como la vigilancia que la administracion pública debe egercer sobre la *recaudacion* de las contribuciones, es parte de la ejecucion de las leyes, es atribucion propia del magistrado administrativo, y no de los consejos, á quienes pertenece la reparticion de los impuestos, y la decision de las reclamaciones que sobre ella se hagan. Está vigilan-

cia no es una pura formalidad encargada á la autoridad: por el contrario, debe ser objeto de su mayor solicitud, porque toda negligencia en este punto, causaria infinidad de abusos y entorpeceria el servicio público.

Establecidas ya las relaciones de los impuestos con la propiedad, trataremos tambien del *tesoro público* donde se centralizan como rentas de la nacion, para de alli pasar á los diferentes puntos donde son necesarias; y de la *contabilidad*, último término donde vienen á morir las necesidades y las rentas: pero cuanto diga con referencia á estas dos cosas, se aplica solo á la administracion.

No debemos entender por tesoro público un lugar destinado á acumular anualmente el escedente del producto de las rentas del estado, ni tampoco el punto de reunion de la masa general de contribuciones satisfechas por la nacion, pues, como ha podido observarse en cuanto queda dicho relativo á administracion, es un establecimiento cuyo encargo se reduce á recibir las rentas públicas y emplearlas en los gastos generales autorizados por las leyes. Pero no se crea que semejante establecimiento sea parte del gobierno ó deba estar bajo su direccion ó vigilancia. La administracion de las rentas del estado corresponde por su naturaleza al cuerpo legislativo, asi como el manejo de

las de los pueblos pertenece á sus consejos locales, pues esta no es una atribucion del Gobierno ó de los magistrados, sino un arreglo de familia. Este principio no procede de que sea la ley quien dispone la naturaleza é inversion de las rentas de la nacion, pues tambien ordena cualquier otra gestion pública; sino de que en este caso se trata de la aplicacion de la fortuna comun, cuyo arreglo é inversion son una accion legislativa, y no de la ejecucion de las leyes en lo concerniente á los intereses generales. Sin embargo, no debe ser el cuerpo legislativo quien directamente administre el tesoro, sino los depositarios que nombre, para que procedan en los términos que señalen las leyes de su institucion y le respondan de sus operaciones. En Francia faltó á este principio el legislador, cuando confió al gobierno la direccion y cuidado del tesoro público. En cuanto á los gobiernos en que todo se opone á la naturaleza, son bien conocidas las causas por que se reservan su administracion haciendo mirar las rentas de la nacion como bienes propios; pues como este manejo es el gran medio de corrupcion y servidumbre, han defendido siempre su conservacion.

El cuerpo legislativo debe nombrar los depositarios del tesoro de la nacion, encargados de hacer ingresar en él las rentas nacionales y del pago de los gastos generales

dispuestos por las leyes. Estos depositarios deben dar cuenta anual á la legislatura de todo lo concerniente al tesoro, y su responsabilidad subsistirá hasta tanto que por un decreto se apruebe su manejo, lo que debe verificarse anualmente. El ejercicio de las funciones de depositario deberá durar dos años, sin que pueda el individuo ser reelegido sino con el intervalo de uno.

Preséntase ahora la cuestion, de si será ventajoso que para casos imprevistos forme la nacion un tesoro de sus economías, acumulando anualmente las sumas de que no tenga necesidad. La solucion de esta cuestion no ofrece mas dificultades que la de todas cuantas hasta ahora se han presentado; la naturaleza de las cosas, principio que no hemos abandonado nunca, es quien la resuelve. ¿Qué es un tesoro? una acumulacion de dinero, economizado, bien sobre las necesidades, ó bien sobre las rentas. No hay duda en que este repuesto seria, lo mismo en un pueblo que en un individuo, una prueba de economia, prevision y prudencia: pero en lo concerniente al primero, existe una consideracion muy diferente que decide la cuestion. Las rentas de una nacion solo se componen de contribuciones, estraidas de la fortuna particular de cada familia: esta estraccion es necesaria, sin duda, cuando tiene por objeto la comun utilidad; pero fuera

de este caso es un perjuicio que se hace á los contribuyentes. Dedúcese pues, que la nacion solo tiene derecho para pedir lo estrictamente necesario para subvenir á las necesidades generales, y si se excede, abusa de su derecho y comete un atentado contra la propiedad privada. Sus atenciones son conocidas, ella las sabe, y siempre son las mismas cuando la máquina política está bien montada; por consiguiente, sus variaciones son tan cortas que seria imposible formar ningun tesoro con las economías. Sin embargo, como hay algunos gastos que por estar en el orden natural de las cosas debe preveer el legislador y pueden no ocurrir, resultará economizado su importe; pero entonces, en lugar de guardar un dinero inutil para las necesidades de la sociedad, debe invertirse en los gastos del año siguiente, pidiéndolo de menos á los ciudadanos. Estos son los verdaderos principios de economia pública, semejantes al manejo de un padre de familia, porque son naturales y equitativos. Un tesoro reunido, no solamente es una pérdida para la nacion, sino un cebo para pensamientos ambiciosos y proyectos insensatos: aunque no tuviese mas que este inconveniente moral, debia ser suficiente para que un pueblo amante de la libertad y de la probidad no atesorase jamas. El verdadero tesoro de un pueblo libre consiste en el espíritu de los ciudadanos. ¿Ocur-

re una desgracia imprevista, tal como una guerra? Sin tesoro encontrará los medios de hacerla: el sentimiento de la defensa comun y de la conservacion del orden establecido, proporcionará cuanto se necesite. Ademas, es muy conveniente ligar en todo á cada ciudadano á la causa pública; este móvil es el mayor tesoro y la mas inagotable de las riquezas del universo (1).

---

(1) Tampoco podemos prestar nuestra absoluta conformidad á las ideas del autor en este punto: conformes con su principio de que la economia pública no es otra cosa que la doméstica aplicada á una escala mas estensa, creemos que asi como para el indivíduo particular es una necesidad la reserva de algunos fondos que en casos de enfermedad ú otros le liberten de empeños y compromisos, lo es tambien para una nacion, que, aun prescindiendo del caso de una guerra imprevista, está tan espuesta como el particular á fatales acontecimientos que exigen remedios tan abundantes como prontos. En un corto espacio de tiempo, hemos visto en nuestra patria las desgracias de Murcia y Orihuela, las desolaciones que ha causado el cólera, el destrozo de increible número de puentes, alcantarillas y caminos causado por las inundaciones, y otros acontecimientos que hubieran podido socorrerse con prontitud si el gobierno

El principio por el cual no debe ejercer la legislatura el manejo directo del tesoro, no es aplicable á la contabilidad nacional, pues como su objeto es el examen de las cuentas de la nacion, y este examen es una censura, el egercerla pertenece al pueblo en la persona de sus representantes. Ademas, si se ha comprendido bien el espíritu de cuanto queda esplicado, y entendido igualmente lo que llevamos dicho de la administracion, se verá que la contabilidad á que me refiero, no es esa complicada máquina que se encuentra en todos los paises, porque en todos ellos se han multiplicado sus ruedas creyendo obtener resultados mas exactos, mientras que en politica, lo mismo que en mecánica, el verdadero ingenio es obtener los mas grandes resultados por los medios mas sencillos. ¿Qué cosa es en efecto la contabilidad de que se trata? Un examen de las cuentas de los depositarios responsables del tesoro, es decir, de la inversion de las rentas públicas que han manejado; y el buen órden, que no es otra cosa que la prudencia, exige que se haga anualmente, porque la vigilancia evita los fraudes, y la exactitud quita la voluntad y los medios de efectuarlos, y porque

---

hubiese tenido los medios necesarios al efecto. *Nota del T.*

no sería justo dejar á los ciudadanos responsables pendientes de un juicio, lo que sería una pena sin motivo. Si recordamos, pues, que el gobierno no tiene el manejo de los fondos públicos, que estos no son otros que los que forman el tesoro, y que cada division territorial ó pueblo tiene sus propias rentas, cuyo manejo vigila, se verá que la contabilidad nacional se limita á las cuentas del tesoro de la sociedad, porque naturalmente no es mas que la revision de ellas.

¿Deberá hacerse este examen por el cuerpo legislativo ó por una comision del mismo? En este punto hay examen y decision: el examen no puede hacerse por una asamblea numerosa, y por consiguiente es preciso confiarlo á una comision; pero la decision corresponde al cuerpo legislativo, porque se trata de pronunciar un juicio, sea de aprobacion ó de acusacion. No porque todo sea bsoluto é imperativo en contabilidad, debe la legislatura mirar esta atribucion como auna medida puramente de autoridad; debe considerar tambien que este derecho es en sus manos un gran medio de dirigir los ciudadanos á la probidad, pues de otro modo sería una vana formalidad; por consiguiente su exacto cumplimiento es un ejemplo que debe dar á todos.

ESTADISTICA.

Sería incompleto cuanto queda dicho acerca de los deberes de la administracion, si no hiciesemos mencion de la *estadística* que es un estudio, si no una ejecucion, de las leyes, á quienes sirve de ilustracion y cuya ejecucion facilita.

Estudiar la localidad que administra es la primera necesidad y el primer deber de la administracion. Los hechos son el fundamento de toda ciencia, y por consiguiente debe dedicar sus cuidados á hacerse de ellos: este trabajo es un deber particular de la administracion, que debe mirarlo como el primero de los que tiene que llenar y de los conocimientos que debe adquirir, y el cumplimiento de cuanto constituye la moral de la administracion y la ciencia administrativa.

La estadística, esta ciencia, parte de la administracion, tan útil por su objeto y resultados, y cuya importancia se reconoce ya con razon, proporciona el conocimiento positivo del territorio, y por ella puede la administracion ilustrar á la legislatura, indicándole las mejoras necesarias, con arreglo al aumento ó disminucion de la poblacion y de los productos y consumos, así como los motivos que los causen. Es el medio de conocer

un pais y arreglarlo segun sus necesidades, y en muchos casos indica los vicios de la legislacion, pues desdeñando las hipótesis, marcha siempre apoyada en los hechos, propendiendo contínuamente á perfeccionar sus resultados, porque para rectificar sus errores parte siempre de datos conocidos (1). Con efecto, solo con el conocimiento positivo de la poblacion, producciones, consumos, y comercio interior y esterior, puede la administracion formar sabios planes y el legislador dictar leyes necesarias y razonables que reunan el carácter de utilidad y prevision que constituye su bondad y causa su duracion. Por ella se ve cuánto es posible hacer sin perjudicar á la poblacion, cultivo, industria, comercio, ciencias y artes, y lo que debe hacerse para favorecerlas; se conocen las necesidades y los recursos, y se obtiene la instruccion de la estension y límites del poder y la de los deberes que le son anejos. La estadística es un consejero que guia á la administracion y al legislador en su conduc-

(1) En política esterior sirve para calcular el estado relativo de las naciones, aunque para esta evaluacion, es indispensable examinar el pais con relacion á su posicion geográfica y las consideraciones morales de política.

ta, les advierte su deber demostrándoles el pais tal como está, sin exagerar sus ventajas ó lo que merece reforma, ni despreciar lo que está arreglado. De este modo, la estadística y la legislacion se ilustran mútuamente, resultando de ello mas madurez en las disposiciones; mayor circunspeccion en las leyes, y que los gobiernos busquen en el conocimiento de los hechos los remedios apropiados á las necesidades de las naciones.

Util á la instruccion de los ciudadanos, es la estadística para la administracion un manantial de verdades de hecho, como la observacion de la naturaleza lo es para el físico y el naturalista. De su ignorancia ha provenido la que las naciones han tenido de cuanto les concernia, y las preocupaciones populares sobre los demas paises; porque cada nacion, engañada por falsas relaciones, ignoraba la situacion exacta de las demas, como ignoraba la suya propia (1).

La asamblea constituyente, que se presenta al pensamiento siempre que se recuerda alguna idea grande y útil, fue la prime-

(1) Cualquiera puede conocer por la estadística el poder, fuerza y riqueza de su pais y del estrangero, y este conocimiento es siempre satisfactorio por las consecuencias políticas y morales que se pueden sacar.

ra que se ocupó en demostrar el estado exacto de la Francia. Encargó al célebre Lavoisier tan importante trabajo. Este sabio lo desempeñó con la sagacidad, penetracion y método que se encuentra en los escritos con que su talento enriqueció las ciencias físicas; y su obra sirvió para designar la ciencia de la estadística como ciencia de los hechos. Cuando la naturaleza de los acontecimientos movió á los hombres á ocuparse de las cosas interesantes á la administracion pública, muchos laboriosos é instruidos ciudadanos se entregaron á investigaciones estadísticas (1). Hasta entonces se habian limitado estas á cálculos políticos mas ó menos fundados ó aproximativos, en los que se reunian el razonamiento teórico á la imperfecta investigacion de los hechos; y las inexactas ó falsas consecuencias que se sacaban, hacian establecer hipótesis sobre la poblacion, productos, consumos y fuerza del pais. Tratada en algunas de sus partes por escritores que no la consideraban como una ciencia, la estadística era un conocimiento mas bien de curiosidad que de utilidad. Los cálculos políticos empeñaron despues en investigaciones mas estensas y minuciosas, y en servirse de me-

(1) El directorio y el gobierno consular las ordenaron hasta á los administradores.

dios mas seguros que los datos de induccion: se examinaron los archivos de los gobiernos, y se obtuvieron los resultados mas satisfactorios, aun cuando los gobiernos mismos estaban muy mal instruidos en este punto. Sin embargo, los que, despues de Lavoisier, se ocuparon de la estadística, desconocieron generalmente su objeto; los unos la confundieron con la geografía física y política, é hicieron de ella un accesorio de esta ciencia: otros ensancharon sus términos mas allá de sus límites y confundieron muchos conocimientos en uno. Todos carecieron tambien de método, sin el cual nada puede ser útil, porque se fatiga el espíritu y no se ilustra.

Al presente que la ciencia administrativa se ha enriquecido con un conocimiento accesorio que proporciona á la administracion resultados exactos sobre los recursos del estado, en poblacion y productos territoriales é industriales; cuando este conocimiento, señalando los errores y preocupaciones, destruye las envejecidas rutinas, puede la administracion sacar de él todo el partido de que es susceptible, aplicándola, no como una compilacion de simples nomenclaturas ó una coleccion de descripciones de productos territoriales y de poblacion, sino como la ciencia de las fuerzas reales y de los medios de poder y engrandecimiento de un pueblo: objeto el mas grande, útil y positivo que pue-

de ocupar la atencion de un gobierno.

La estadística no es el conocimiento de las leyes que arreglan los objetos de que trata, ni el de la aplicacion de las leyes á estos objetos, sino el de los resultados políticos que pueden sacarse de la influencia que mas ó menos directamente egercen sobre la poblacion, producciones, industria, consumos y comercio, y por consecuencia sobre el poder y riqueza de una nacion. Al tratar de las producciones animales, vegetales y minerales, no se limita á hacer la descripcion física de estos productos, pues si así fuese se reduciria á un tratado de historia natural y perderia de vista su objeto, que es el de considerar las cosas como productos y consumos. Al indicar la division territorial bajo el aspecto físico y político, no da mas pormenores que los que se refieren á la geografía y leyes políticas, ni considera física y políticamente la situacion, las localidades y las divisiones territoriales, sino como medios de fuerza y poder, base de las rentas y causa de los gastos. Su objeto no es como el de la economía pública, considerar la riqueza de un pais en sus movimientos y mecanismo, y en la accion de la administracion sobre la propiedad. La economía pública es una ciencia de raciocinio, que se ocupa de la investigacion y examen de las causas inmediatas de la riqueza y prosperidad de un pais, limitán-

dose á las causas que proceden de la agricultura, industria, comercio, inversion de caudales y cargas públicas. La economía pública concibe, demuestra y aplica á la práctica las verdades ó principios de administracion, cuya utilidad está reconocida por el raciocinio, apoyado en la comparacion de los hechos y la estadística propone los elementos propios para dirigir el talento; recoge los conocimientos de por menor, de que forma un conjunto, y deduce resultados fundados en un analisis bastante completo para producir una certidumbre moral, única á que puede aspirarse en administracion. Difiere de la aritmética política, que substituye el cálculo á los medios positivos, y de un dato mas ó menos cierto ó probable, saca una consecuencia que establece como hecho, mientras que la estadística, procediendo por una cuenta individual, obtiene sus resultados por la enumeracion de las cosas. Sin embargo, la aritmética política le es útil, porque puede suplir por las consecuencias, y con prudencia y exactitud en los cálculos, pueden conseguirse por su medio satisfactorios resultados.

Todo cuanto disponen las leyes en favor del interes general, cuanto el saber reunido á la probidad y al celo pueden sugerir á la administracion en favor del bien público, y cuanto se ha egecutado hasta ahora,

solo serian hechos aislados, cuya reunion y trabazon se perderian muy pronto, si la estadística no los recogiese para ofrecerlos de nuevo á la meditacion del legislador y de la administracion. Solo cuando la estadística los ha reunido y colocado bajo puntos de vista generales y metódicos, se les conoce realmente y pueden calcularse sus resultados y apreciarse sus efectos. Nunca serán escesivos la atencion y cuidados que se empleen en la redaccion de la estadística, pues las negligencias ó errores, no solo perjudicarian á los ciudadanos en el conocimiento de su pais, sino que engañarian al legislador y estraviarian á la administracion.

No menos atencion y cuidados exige su estudio, que para ser bien hecho exige no ser separado de los conocimientos á que está afecto, tales como las leyes, geografía, historia natural, economia pública, aritmética política, economia rural, higiene, industria, comercio é historia. Pero tambien esta ocupacion es satisfactoria para una autoridad estudiosa, pues asociándose á los trabajos de los sabios, obtiene una distraccion apropiada á los deberes de su encargo y que le sirve como de repaso de todos sus conocimientos adquiridos.

Mas como la estadística es una ciencia de *hechos*, y para tratarla no pueden establecerse mas principios que una exacta investi-

gacion de ellos y una minuciosa exactitud en su esposicion, me limitaré á trazar aqui el *cuadro metódico* de los objetos de que trata: y como solo por comparacion puede juzgarse de los hechos, y apreciarlos debidamente, que es la verdadera utilidad que producen las investigaciones estadísticas, es claro que solo comparándolos con los de una época anterior puede conseguirse el objeto. Esta época no debe ser ni muy lejana ni muy próxima, porque los datos carecerian de puntos de comparacion que pudiesen contribuir á establecer un justo paralelo entre los tiempos, y de una base cierta para valuar los hechos relativamente. El espacio de cinco ó diez años llena todas las condiciones en este punto.

Topografía. La descripcion topográfica comprende, 1.º la *latitud*, la *longitud*, los *límites* y la *estension*: 2.º las *montañas*, sus nombres, su elevacion y direccion; las *llanuras* y *valles*, y su estension; la de la *superficie* de la localidad; la indicacion de la cantidad de *tierras* de todas clases, y su division en superiores ó de miga, matorrales, eriales incultos, tierras gredosas, arenosas y pedregosas; *montañas* y *bosques* con su estension y especie de caza que mantienen, y *pantanos*, con igual noticia de su estension é insectos que producen: 3.º los *principales rios*, sus nombres, su direccion, estension sobre la

superficie de la localidad y peces que en ellos se crian; los *manantiales*, los *desagües de unos rios en otros*, las *corrientes de aguas colaterales*, los *lagos*, las *lagunas*, las *fuentes notables* y las aguas *termales* ó *minerales*.

Meteorologia. Comprende la temperatura, el curso de las estaciones, el paso de las aves, la influencia de los climas sobre los hombres y animales, las enfermedades habituales ó endémicas, las epidemias y los epizootias ó enfermedades de los ganados. Las épocas de duracion del mas alto grado de *frio* ó de *calor*, las de los *vientos* que mas frecuentemente reinan, y su designacion, la cantidad de *lluvia* ó *nieve* que cae en la division territorial, en año comun, el número de dias de *helada* ó *niebla*, y por último los tiempos en que se padecen las enfermedades *estacionales* ó *endémicas*.

Deben recogerse diariamente y anotarse en un estado las observaciones meteorológicas, cuyas observaciones deben hacerse tres veces al dia, á saber: por la mañana, al salir el sol ó algo antes; al medio dia próximamente, y por la tarde, al ponerse el sol, ó un poco despues. Los cuadros de observaciones no deben dividirse por meses, ni partes regulares de mes, sino por constituciones ó declinaciones *lunarias*, formando tantos cuadros separados cuantas son las constituciones del año. Estos cuadros deben tener una primera

columna destinada á la *indicacion* del mes y dia; una segunda á la de las *horas* de las observaciones; la tercera á indicar los puntos lunarios, como las *absides*, las *sicigias*, las *cuadraturas* y los *lunisticios*; la cuarta, á anotar *la direccion de los vientos*, tanto principales como cuartos, que corren en la region de las nubes y se indican por la direccion de estas, pero sin omitir los vientos bajos que da á conocer la direccion de las veletas; el sesto, á inscribir las variaciones *barométricas*, poniendo el mayor cuidado en observarlas esactamente y esforzando la precision en este punto hasta una pequeñísima division de grados. Con separacion de las tres observaciones regulares diarias, debe anotarse, para el barómetro solamente, no el *maximum* y el *minimum* diurno, sino el *maximum* de elevacion y abatimiento del mercurio, cualquiera que sea la hora del dia ó de la noche en que haya ocurrido este maximum en el curso de los grandes movimientos del barómetro, pues esto basta para el efecto; la séptima columna tiene por objeto la colocacion de las observaciones del *termómetro*, para lo cual basta anotar las fracciones de la mas mínima medida; la octava, se destina á las observaciones *higrométricas* (1); la novena á las *udrométricas*, es decir,

(1) A falta de un higrómetro comparativo

á las que, por medio de un vaso apropiado y provisto de una escala de graduacion, sirven para hacer conocer la mayor ó menor cantidad de lluvia que cae sobre la tierra en un tiempo determinado; la décima á las observaciones de la *aguja de marear*; la undécima á anotar todas las relativas al *estado del cielo*, indicando circunstanciadamente cuanto se observe relati-

---

puede proporcionarse un cuerpo higrométrico: el mejor seria un cordon no despuntado de alga (*fucus tendo*), largo como de un metro, cuyo cordon se fija por su estremo superior en la parte esterior de una pared, espuesta al norte. Se ata á la otra punta una bala pequeña de plomo aplastada ó cúbica para conservarlo suficientemente estendido. Cuando ha transcurrido bastante tiempo para poder determinar por esperiencia el maximum del abatimiento de la bala, que es el grado mas alto de humedad, y el de su elevacion, que es el grado mayor de sequedad, se divide el espacio comprendido entre los dos estremos en diez partes iguales. La primera de ellas, bajo el término superior, señalará el primer grado de humedad, y el número de grado se aumentará descendiendo, hasta el número 10, que será el que indique mayor grado de humedad. Aunque este instrumento no sea en realidad comparativo por sí mismo, porque el espacio comprendido entre ambos términos estremos va-

vo á la cantidad y estado de las nubes, trasparencia de la atmósfera, color del cielo, debilidad, fuerza media y violencia de los vientos, á las nieblas y lluvias, con distincion de las que son generales y se llaman *chaparrones*, de las particulares procedentes del desagrupamiento de las nubes, tempestades ó meteoros luminosos. En general deben anotarse las circunstancias que se presuma ser causa influente respecto á los hechos recogidos (1).

A este cuadro principal de observaciones, limitado por los equinoccios lunares, debe reunirse en suplemento separado, y para el mismo espacio de tiempo que comprende el cuadro, las siguientes observaciones, siem-

---

riará en estension eomo varia la de cada instrumento de esta elase, sin embargo, como la division del espacio que se eneuentre entre ellos es la misma para cada instrumento, las proporciones de los efeetos que produzcan serán siempre las mismas. Por este medio pueden designarse de un modo satisfactorio para las investigaciones meteorológieas, los grados de humedad que se observen.

(1) Sobre cada punto de observacion se entiende, y en cuanto al modo de observar, puede arreglarse á las instrucciones detalladas del sabio *Lamarck*, que son las mejores que se conocen hasta el presente.

pre que sea posible procurárselas, á saber: las concernientes á la aparicion y emigracion de las *aves de paso*, la mayor ó menor cantidad de *insectos perjudiciales*, las enfermedades *epidémicas* de hombres y animales, y en general todas las relativas á los efectos de la influencia de los meteoros y de las variaciones atmosféricas sobre los *animales* y *vegetales*, debiendo la administracion invitar á los médicos y sociedades de agricultura de su localidad á proporcionar estas observaciones.

Sería muy útil indagar é indicar en la memoria que debe acompañar á este capítulo, las causas de las enfermedades, los medios de disminuirlas, de purificar el aire &c.; el número de los ciegos, sordo-mudos y locos de ambos sexos, examinando su aumento ó diminucion en diez años, como tambien si se ha cambiado la temperatura del aire, y por que; si han influido en ello los desmontes de terrenos; si se ha disminuido la cantidad del agua, &c.

Al tratar de los *rios*, no debe omitirse indicar los lugares de su nacimiento y desagüe, aunque esten fuera de la division territorial; hacer conocer, 1.º si es posible establecer canales de riego; 2.º cuál es el estado de la navegacion, los auxilios que proporciona y las ventajas que resultarian si se llegase á establecer; 3.º los obstáculos que

le oponen los molinos y máquinas estableciendo la comparacion de las ventajas entre estos establecimientos y la navegacion: últimamente, indicar la anchura, profundidad, pendiente, velocidad y encajonamiento de sus aguas.

Con respecto á las *montañas*, deben manifestarse sus elevaciones, tomadas sobre sus picos, la altura media de sus cadenas, su pendiente y el aspecto de cada una, para hacer conocer á qué clase de cultivo pueden ser aplicadas. Tampoco debe omitirse si las montañas de la division territorial forman parte de una cadena que se prolonga á lo lejos, si son granitosas ó calcáreas, de primera ó segunda formacion, qué especies de piedras ó minerales contienen, si son compactas ó cubiertas de árboles ó pastos, y cuales son los vegetales que en ellas crecen espontáneamente.

Para determinar con precision la estension de los *valles*, debe darse la anchura media de su pie, medio y cima, así como su altura media perpendicular.

Deben indicarse las *lagunas* y *lagos*, manifestando si estan en llano ó sobre alturas, en sitios áridos ó fértiles, en pais montuoso ó descubierto: tambien debe decirse si los *bosques* estan en llano ó sobre montañas.

Se indicarán cuidadosamente la época de la *vegetacion* y *florescencia*, la de la ma-

durez de los frutos, la de la llegada y partida de las aves de paso, &c. Se indagará tambien, si el granizo ú otras plagas guardan *periodicidad* mas ó menos constante; si la *aparicion* de la oruga y del musgaño ó raton de campo coincide con tal ó cual temperamento ó fenómeno.

Reinos animal, vegetal y mineral. Esta parte de la estadística divisional territorial debe componerse de un cuadro de los diversos productos *animales, vegetales* y *minerales* de la division, clasificados en especies, géneros y familias.

Division política. Debe comprender las ciudades ó pueblos en que se hallen establecidas las autoridades locales, administrativas y judiciales y el número de estas; las poblaciones, clasificándolas en las divisiones en que se hallen; el número de ciudades, villas, lugares y aldeas; los puntos en que se celebran las asambleas electorales y el número de electores de cada una; los lugares en que se fabrica moneda, las paradas de posta, las bolsas de comercio, los sociedades sabias de agricultura, industria ó artes; los teatros y el número de templos para el culto.

Poblacion. Comprende á la poblacion en general; la relativa á la estension del terreno y la que corresponde á cada miriámetro cuadrado.—Los nacimientos, fallecimientos, casamientos, divorcios y demas diversas com-

probaciones. —La division de la poblacion por sexos, hombres y mugeres casados, y celibatarios mayores y menores de treinta años. —La poblacion por edades. —La relacion en que cada edad se halla con la poblacion total.—La poblacion por clases de individuos. —El número de familias y hogares, el de pueblos y casas aisladas.—La poblacion marítima.—Las causas del aumento ó disminucion de esta última clase.

El primer cuadro debe indicar los individuos de toda edad y sexo, varones, hembras, hombres y mugeres casados, celibatarios de ambos sexos de mas ó menos de treinta años, y en fin, la division de la poblacion actual por edades de individuos, de cinco en cinco años hasta los veinte, y de diez en diez hasta ciento.

El segundo debe presentar la comparacion de los nacimientos, casamientos y divorcios, con el quinto ó décimo año anterior, distinguiendo, en la indicacion de los nacimientos, los varones, hembras, é hijos naturales nacidos en cada uno de los periodos. Despues deben presentarse las poblaciones de ambas épocas por estension de pueplos, indicando el número de hogares existente en la division territorial y el de familias que constituyen su poblacion, y dividiendo despues las poblaciones en lugares de menos de 500 habitantes, de 500 á 2.000, de

2.000 á 3.000, de 3.000 á 5.000, de 5.000 á 10.000, de 10.000 á 15.000, de 15.000 á 25.000, de 25,000 á 40.000, y de 40.000 á 50.000 &c. Este estado deberia indicar al mismo tiempo el número de casas aisladas en los campos, con aplicacion al cultivo, y las que fuesen únicamente de recreo.

Comprenderá el tercer cuadro las mismas poblaciones divididas por clases de individuos y comparadas con las del quinto ó décimo año anterior, á saber: el número de propietarios de bienes raices, padres ó gefes de familia; el de propietarios que solo viven del producto de sus fincas; el de habitantes cuya subsistencia depende de una renta en dinero; el de los que reciben sueldo del estado, ó del pueblo, por ejercer una magistratura ó desempeñar algun cargo asalariado; el de hombres de todas clases que viven de su trabajo, sea mecánico ó industrial; el de los que reunen una industria cualquiera á su renta ó sueldo; el de cargadores ó gente de trabajo, hombres ó mugeres; el de domésticos de ambos sexos; el de pobres; y por último, el de personas sin asilo; siempre designando los sexos; el número de alistados para el servicio militar, y enganchados voluntariamente; el de hombres que entren en el territorio comunal para trabajar y volver á salir, ó para establecerse, y el de los que saliesen para trabajar y volver, ó no regresar.

Tambien debe indagar la administracion cuál es la edad en que los niños principian generalmente á ser de alguna utilidad á sus padres, bien sea en la ciudad, en el campo ó en las manufacturas: indicar así mismo cuál es el momento en que, gozando ya de todas sus fuerzas, se entregan al trabajo de un modo independiente, las ventajas é inconvenientes de un trabajo prematuro; á qué edad entran ordinariamente ambos sexos en el estado nubil, y á qué época se casan en la ciudad y en el campo, &c. Manifestar á qué edad y en qué terminos cesan ambos sexos en su aptitud para el trabajo. Debe entenderse por *hogar* una familia que vive separadamente, aunque sea en la misma casa que otras; y por *propietarios gefes de familia* á todos los que, por su propio derecho ó el de su muger, poseen una propiedad material ó ejercen una profesion, y el menor en cualquiera de estos casos. Comprender en la memoria todas las observaciones que puedan hacer conocer las causas de las mudanzas que hayan sobrevenido, sea en el número de los propietarios ó en el de los industriales; y examinar los efectos que produce la division de propiedad, tanto sobre las costumbres y la agricultura, como sobre las cantidades de ganado &c.

Existencia de los ciudadanos. En el estado relativo á la *estimacion de las cosas ne-*

cesarias para la vida, deben hacerse conocer, 1.º el precio del pan, carne, vino, cerveza, sal y leña de arder, segun las medidas métricas; 2.º indicar el precio ó tanto medio de los jornales del trabajo, con mantenimiento y sin él, tanto en la ciudad como en el campo, los salarios de los domésticos de ambos sexos y el interés del dinero.

Debe acompañarle un estado adicional demostrativo de las *cantidades* que diariamente necesitan para su subsistencia el mayor y el menor propietario, las personas dedicadas á diferentes profesiones, el jornalero y doméstico, comprendiendo en ella los gastos de mantenimiento y casa, y presentando el tanto medio de gasto por individuo, como tambien el precio de las comidas en las posadas y mesones.

Establecimientos de beneficencia. Debe formarse un estado, siempre comparativo de cinco ó diez años, que contenga los nombres y número de los hospicios y hospitales, y demas establecimientos de beneficencia para los indigentes; el número de individuos de ambos sexos que han sido admitidos ó han salido de ellos, y el de los que gozan de los socorros domiciliarios; la cantidad á que ascienden estos, y el tanto medio de gasto que causa cada individuo en los establecimientos de beneficencia. Tambien indicará el aumento ó disminucion de la mendicidad y sus causas.

Penalidad. Comprende este cuadro el número de causas y sentencias, cárceles y casas de detencion, como tambien el número y calificacion de *los delitos* cometidos, el número de *pleitos* civiles y criminales, el de sentencias en ambos casos, y el total de personas detenidas que han salido de la prision.

Instruccion pública. El estado de este ramo debe comprender el nombre de las ciudades y pueblos en que haya establecidas *escuelas primarias y cátedras de ciencias ó artes*, los nombres de estos establecimientos, los de los maestros, la designacion del género de instruccion, el precio anual de enseñanza, el número de discípulos, maestros y pasantes, y el de los domésticos. El de las *escuelas gratuitas*, los pueblos en que estan situadas, el de los maestros, el de los niños y niñas que las frecuentan, y la designacion de la especie de instruccion. El de los que solo saben leer, sin reunir mas conocimientos, y el de aquellos cuya instruccion escede de los primeros elementos. Otro estado suplementario designando cuanto tenga relacion con las noticias históricas de los hombres célebres, antigüedades, monumentos y curiosidades, costumbres y carácter de los habitantes y usos notables.

Hábitos. Deben indagarse las mudanzas ocurridas en el método de vida de los ciudadanos; si se ha mejorado la suerte de los ha-

bitantes en general, y cambiado los usos. Seria, pues, importante tener un cuadro esacto de su modo de vivir anterior, distinguiendo lo que se practica por las diversas clases de la sociedad en las ciudades y pueblos. Nunca serán demasiados los pormenores que la administracion adquiera en este particular.

Agricultura, Se formará un estado relativo á la division agrícola del territorio, que indique, 1.º el número existente de carretas tiradas por caballos y por bueyes; 2.º el de hectáreas de tierra que componen la superficie de la localidad, con distincion de las labradas por caballos ó bueyes, y de las que lo sean á brazo para granos, viñas ó huertas: este artículo debe acompañarse del total valor, anual ó periódico, de todos los productos; 3.º el número de hectáreas que quedan anualmente en barbecho, de las cultivadas á brazo ó por caballos y bueyes; 4.º el de las ocupadas por prados naturales y artificiales; 5.º el de las pertenecientes á cada poblacion rural; 6.º el de las ocupadas por arbolado ó monte bajo.

Otro estado comprensivo del número de hectáreas de monte alto y bajo reunidos, de las sembradas de trigo, cebada, centeno, avena y demas granos, y legumbres de todas clases; de las invertidas en jardines de recreo, de las ocupadas por llanuras y montañas in-

cultas, caminos y carreteras, edificios de todas clases, aguas corrientes, estanques de agua contínuos y los que periódicamente se cultivan ; y por pantanos: últimamente, el número de árboles esparcidos por los campos y colocados en las orillas de los caminos. Debe indicar este cuadro cuáles son los árboles que se crian en los bosques, y á qué edad se usa de ellos, bien sea en estado de monte bajo ó como leña gruesa ó madera de construccion: cuáles son los principales granos y legumbres que se cultivan, en qué épocas se estableció su cultivo, y qué efecto produjo su introduccion sobre las demas producciones, y la suerte y condicion de los habitantes. Debe procurarse tambien descubrir, si es posible, los medios de suprimir los barbechos, qué consecuencias tendria esta supresion, qué ventajas ó inconvenientes resultarian de la division de los bienes comunales y de aumentar los cerramientos y el arbolado de los campos. Poner una particular atencion en el aumento de los árboles frutàles; saber qué efectos ha producido la disminucion de estanques en el consumo de pescado; determinar la influencia recíproca de los prados y tierras de trigo; saber qué efectos han causado los desmontes y la division en hojas del terreno, &c. Todos estos conocimientos deben recogerse con el mayor cuidado, sin abandonar á congeturas la me-

nor parte de ellos, sino presentando datos ciertos y cálculos positivos.

Productos de la agricultura. Este cuadro sería el desarrollo del primero y deberia indicar el producto en especie de las bestias, tales como potros, becerros, burros y mulos, corderos, cabritos, puercos y volateria; de las materias procedentes de los animales empleados en la agricultura, tales como la lana, cueros, manteca, queso (el quintal métrico). de las producidas por los insectos y demas animales no empleados en la agricultura, tales como la miel, la seda (el quintal métrico), el pelo de cabra y el de conejo.

Otro estado deberia comprender la evaluacion en dinero de estos diversos productos, añadiendo todos los objetos que se crea útil hacer conocer, aun cuando no esten comprendidos en sus columnas, como las plumas de ansar, canario, y gallina; las cerdas de puerco, la clin, las astas &c.: ningun pormenor es indiferente ni minucioso, y la autoridad local que enuncia mayor número de hechos positivos, es la que mejor llena su objeto. Por *producto en especie* de las bestias se entiende el número de las nacidas en el año.

Otro estado deberia presentar los productos en especie de las tierras cultivadas, en trigo, centeno, avena, cebada, lino, cáñamo y demas granos; de los prados naturales

y artificiales, y de las viñas y arbolados, todo por cabida métrica; los de las huertas en legumbres y frutos de todas clases, por medida métrica, y los de los árboles esparcidos por el terreno en madera y frutos.

Otro, el valor en dinero de todos estos productos, el número de artistas veterinarios, y el de animales domésticos y montaraces de todas especies.

Gastos de agricultura. El estado relativo á *gastos de agricultura* deberia hacer conocer las cantidades de trigo, centeno, avena, cebada, cáñamo, lino y demas granos que se invirtiesen en la siembra. El valor en dinero de estas cantidades deberia presentarse en otro estado que indicase tambien los gastos de cultivo y recoleccion, y comprendiese los de mantenimiento de los edificios y el valor de los instrumentos de labranza, bestias de trabajo, animales y demas gastos anejos á toda especie de esplotacion agrícola. Para llenar esactamente la columna respectiva á los gastos de cultivo y cosecha del segundo estado, seria preciso analizar los diferentes objetos de que se componen; comparar el precio de la manutencion, conservacion, herrage, arreos de los caballos, precio de los forrages &c. Para completar este trabajo seria indispensable dar á conocer el valor de cada hectárea de tierra y su precio en arrendamiento, sea en dinero ó en es-

pecie, con distincion de las diferentes clases de propiedad: tambien serian precisas algunas indagaciones sobre la duracion de los arrendamientos de tierras; saber si el número de propietarios que las cultivan por sí mismos se aumenta ó disminuye; cuáles son las nuevas prácticas introducidas en el cultivo; y en una palabra, comparar en todas sus partes la agricultura actual, con la de diez años antes.

Otro estado deberia indicar el número de caballos que se criasen en las yeguadas y casas particulares; el de los aplicados al trabajo de la agricultura, y el de los empleados en las ciudades ó campos en otros trabajos (esceptuando los potros del año); los bueyes empleados en la agricultura, el de los becerros y becerras que aun no estuviesen en estado de trabajar, el de los bueyes no servibles que se engordasen para el consumo, el de vacas y bueyes de todas edades, y el de asnos y mulos, carneros, cabras, cerdos y volatería.

Por último, otro estado presentaria, 1.° el total general en dinero del producto de las tierras, sin distincion de su clase ni de la naturaleza de sus frutos, ni deduccion de gastos; 2.° el avaluo del total de gastos de cultivo y recoleccion de los granos, el del consumo del cultivador para su manutencion y la de su familia; y últimamente el de la par-

te consumida por el propietario y la suya. 3.ª La estimacion de la parte exportada para el pais, y la estraida para el estrangero, señalando los lugares de consumo.

La adquisicion de todos estos conocimientos exige cuidado é indagaciones minuciosas; pero es un deber de la administracion descubrir la verdad, como tambien hacerla conocer al legislador, al gobierno y á los ciudadanos.

Es preciso que despues de haber hecho conocer cuál es el consumo del propietario y del cultivador y sus familias, se manifieste la parte que resta de producto líquido; y con este motivo debe indagarse si se ha aumentado el consumo individual y las causas de su aumento. Ultimamente, como hay divisiones territoriales que, lejos de exportar efectos de consumo, se ven precisadas á adquirirlos, es necesario indagar y manifestar con toda la exactitud posible, cuál es la cantidad media que anualmente se importa, en qué efectos consiste esta importacion, en cuánto se pueden valuar en dinero, y de que modo se valua su importe.

Contribuciones. Este estado deberia comprender el importe de la contribucion territorial que gravitase directamente sobre las tierras ó sobre las esplotaciones agrícolas de todas clases. Se conseguiria una cosa verdaderamente útil, si á los resultados generales

que deben arrojar las columnas relativas á gastos de cultivo y recoleccion, se añadiese con la mayor minuciosidad el pormenor de todos los elementos que la componen, á saber; 1.° del total valor de los granos empleados en sembrar; 2.° del total gasto de recoleccion; 3.° del total de los de cultivo; 4.° del total de contribuciones establecidas sobre las tierras ó sus esplotaciones.

Industria. Se formaria un primer estado relativo á la industria que presentase la designacion de las materias del género *animal*, su producto bruto, las cantidades que se fabricasen en la division, las que se consumiesen en bruto ó fabricadas, y las que se exportasen para el país ó para el estrangero en los mismos términos y otro accesorio que hiciese conocer el valor por precio medio de estas materias, en los diferentes casos espresados. Pero no debe limitarse á esto, sino abrazarlo todo. Las materias que produce una division territorial tienen muchos destinos: las unas no son susceptibles de fabricacion y se consumen en su estado natural en la division ó fuera de ella; otras pueden ser elaboradas, y lo son en la division ó fuera: es estremadamente importante adquirir é indicar estos pormenores. Otro segundo estado, tambien relativo á las materias del reino animal, indicaria los puntos en que diez años antes existiesen manufacturas de

paños y los en que las hubiese en la actualidad; el número de individuos de ambos sexos que empleasen entonces y al presente, las cantidades y peso de las materias brutas de lana nacional y estrangera que invertian; en cuanto á tintas, el número de quintales métricos de añil, glasto, maderas indígenas ó de las islas, alumbre, cochinilla y demas que consumiesen; su producto en paños bastos, finos y otras telas, con espresion del número de piezas y de su largo y anchura. Este estado deberia acompañarse de otro semejante, espresivo del valor medio, en metálico, de estos diferentes objetos, y un conocimiento de los gastos necesarios para el sosten de los edificios en que se hallasen establecidas las fábricas, y de sus utensilios calculados á tanto por ciento anual, como tambien del jornal de los operarios. Seria preciso cuidar de dar resultados semejantes por lo respectivo á todas las fábricas que invierten materias procedentes del reino animal, como las sombrererías, sederías etc. La administracion no debe temer multiplicar estos estados ni entrar en los mas minuciosos pormenores. Un tercer estado deberia manifestar los nombres y habitaciones de los propietarios de las fábricas de paños existentes, el consumo que la division hiciese, por la cantidad de metros de paño basto y fino y demas telas, y el tanto de la es-

portacion de los mismos para el país y el estrangero. Un estado suplementario deberia indicar el valor de todos estos productos en los casos espresados.

El segundo estado general relativo á la industria, designaria las materias procedentes del reino *mineral*; las cantidades estraidas ó fabricadas en la division, las que hubiesen sido consumidas en bruto ó fabricadas, y las exportadas para el país ó el estrangero en ambos modos. Otro estado deberia presentar por el mismo órden el valor por precio medio, en metálico, de cada una de las materias; y como no todos los géneros de industria se egercen en cada division territorial, la administracion deberia espresar cuidadosamente los que se practicasen en su division.

Otro estado deberia indicar las fundiciones y fraguas que se hallasen en actividad diez años antes para la esplotacion del reino mineral, y las que se encontrasen en el presente; el número de hombres empleados en ellas, la cantidad de materias minerales que se elaborasen, manifestando los lugares de donde se estraían antes y se sacasen en la actualidad, y las cantidades en que se efectuase, como tambien su consumo de carbon de tierra, brezo ó leña; su producto en bronce vaciado ó en bruto, hierro en barras, fundiciones ú otra forma. A este cua-

dro debe acompañar otro que contenga en el mismo órden la graduacion en dinero de los gastos, y las respectivas al sosten de los edificios, herramientas y utensilios, y la del producto de las espresadas obras. Un estado suplementario haria conocer los nombres y habitaciones de los propietarios de las fundiciones y fraguas existentes, el consumo que en la division se hiciese de material fundido y hierro en todos estados, asi como la exportacion que cada fábrica hiciese para el pais ó para el estrangero de cada especie de bronce amoldada ó en bruto, hierro en barras, fundiciones ú otra elaboracion: este estado deberia acompañarse con otro, que estableciese el valor, por precio medio, de los bronces y hierros consumidos en la division ó estraidos de ella, para el pais ó para el extrangero.

El tercer estado general, relativo á la industria, haría conocer las materias procedentes del reino vejetal, el producto total de las cantidades que de cada una se hubiesen elaborado en la division, las que se consumian antes y se consumiesen al presente, en bruto ó fabricadas, y las exportadas en una y otra forma para el pais y para el estrangero. Un cuadro suplementario, indicaria, en el mismo órden, el precio medio de las materias en cada uno de aquellos casos; otro, los puntos donde estuviesen si-

tuadas las fábricas de toda especie de telas de lino, cáñamo y algodon, bien se empleasen estas materias juntas ó separadamente; el número de las existentes en cada poblacion, el de individuos que trabajasen en cada una, las materias indígenas y estrangeras de lino, cáñamo y algodon que empleasen, y su producto, indicado por el número de piezas de género de hilo, cáñamo, algodon y mezcladas, con espresion de su estension y anchura. A este estado deberia acompañar el que demostrase su valor en efectivo, el tanto del jornal de los operarios, los gastos de conservacion de los edificios y utensilios, el de cada quintal métrico de materias nacionales y extrangeras empleadas en la fabricacion y el de las diferentes piezas de tela fabricadas: en este estado deberian comprenderse las fábricas de encaje y demas de su clase. Otro indicaria los nombres y casas de los propietarios de fábricas de telas en actividad, el consumo que la division hiciese de cada especie de ellas, y la exportacion, tanto para el pais como para el estrangero; y por último, otro presentaria, por el mismo órden, el valor anual, por precio medio, de cada especie de tela en los casos indicados. Otro estado separado deberia demostrar los productos de la pesca marítima.

Comercio. El estado concerniente al

comercio designaria los puntos en que estuviesen establecidos los mercados y donde lo estaban diez años antes, su número en cada cual de estas épocas, el tiempo en que se celebraban, las ventajas de que gozaban entonces y disfrutasen en la actualidad y los objetos principales que en ellos se vendiesen, asi como su valor. En cuanto á las ferias, deberia añadirse á lo dicho con respecto á los mercados, un cálculo de la cantidad de dinero que se gastase en ellas y de la que se invertia en las de diez años antes.

El último estado indicaria por órden alfabético los nombres de las profesiones, artes y oficios en actividad en la division, y el de individuos que las ejercen, con distincion de maestros, oficiales y aprendices. La administracion no debe dejar de indicar las causas que han hecho inclinar á los individuos á un oficio, ó los han desviado de otro, &c.; no debe perder de vista que debe dar un conocimiento completo del estado actual de la industria y comercio, comparado con el que tenian cinco ó diez años antes. Nadie duda que alguna parte importante de la industria, tal como la mecánica, no ha marchado hácia la perfeccion y que otras tal vez han quedado estacionales ó han retrogradado. Si la dificultad del comercio esterior ha podido perjudicar á las fábricas, al órden interior y á la paz corresponde

darle una nueva actividad y un nuevo desarrollo. Pero es preciso tener un estado exacto de su situacion, bajo todos conceptos: por lo tanto, todos los estados deben acompañarse con memorias que los completen y hagan conocer bien sus elementos.

Con especialidad cuando presenta cálculos precisos sobre circunstancias locales, nada debe omitir la administracion de cuanto pueda hacer conocer el estado del comercio, industria y artes, sin perder de vista que este trabajo debe reunir todas las partes administrativas; de modo que, aun cuando haya remitido, ó deba remitir para alguna parte del gobierno algunas memorias ó contestaciones que debiesen tener colocacion en la estadística, no debe dejar de reunir á ella los pormenores mas estensos y circunstanciados.

Medios de comunicacion. El estado correspondiente á carreteras públicas, caminos vecinales y rurales, canales y navegacion, debe manifestar los arrecifes que atraviesan la division, su punto de comunicacion con las grandes ciudades, y las ventajas que reporta el comercio para el transporte de los efectos y mercancías, con igual referencia por lo respectivo á los canales y á la navegacion natural: indicar los caminos vecinales y rurales, su número, las ventajas que de ellos sacan los pueblos, la superficie del

territorio que ocupan, las ventajas que reporta la agricultura, y por último, si hay algunos que deban suprimirse ó si se deben abrir otros en favor de la agricultura y las comunicaciones.

Las observaciones generales que se hiciesen sobre todas las partes de la estadística divisional, darian la balanza de las ventajas é inconvenientes de cada una de las partes de que se compone y presentarian nuevos medios de mejorarlas todas.

Hemos dicho lo que es la administracion, su caracter, su objeto y los trabajos diarios de la autoridad; pero solo en tanto que los pueblos sientan la necesidad del *régimen municipal*, procurarán fundar el gobierno de la comunidad sobre esta base natural, única que resiste á las revoluciones y á la accion del tiempo. ¡Qué lauro tambien para el legislador que levante este monumento nacional á la gloria y á la libertad de sus conciudadanos!

La *ciencia administrativa* es estensa, abraza mucho; pero, ¿hay algun conocimiento que deba ser extraño para la administracion, cuando todo lo que depende del órden social, cuanto tiende á estrechar los lazos del hombre con la comunidad y poner en harmonia las personas, las voluntades, los intereses y las acciones, y á hacerlas concurrir á la prosperidad comun, á asegu-

rar la conservacion, la seguridad y moralidad de los hombres, el uso libre de la propiedad en el interés general; y á hacer servir las cosas inanimadas á la salud y á la prosperidad de todos, es el deber y las funciones de la administracion? ¿Todo cuanto interesa á la humanidad y al órden público no debe ser su estudio contínuo, asi como es el primero de sus deberes y la mas importante de sus obligaciones? Si bien algunas de sus funciones no estan espresamente determinadas y arregladas por las leyes, no debe dejar de dirigir á las personas por su influencia, su inspeccion y sus consejos. ¿No es ella la madre comun de los ciudadanos confiados á su cuidado? ¿No cuenta entre sus atribuciones la de velar privativa y directamente sobre los niños abandonados de quienes es el tutor legal? ¿La vigilancia de la instruccion primaria, cuyos beneficios son incalculables para el interés general y para la comunidad? ¿Procurar la ejecucion de las obras públicas, tan ventajosas para las poblaciones? ¿Asegurar la recaudacion de las contribuciones, y emplearlas en parte? Todo cuanto puede dirigir á la administracion en el desempeño de sus importantes funciones, encierra necesariamente conocimientos que le es preciso adquirir. La agricultura, la industria, el comercio, la salud de los ciudadanos, los socorros públicos, los descubrimientos

aplicables á las necesidades diarias de los hombres, los estímulos y recompensas, son, por lo menos, la parte moral de sus deberes; pues lo que estrecha las relaciones de los ciudadanos con la sociedad, lo que es útil á su conservacion física y moral, á sus goces mismos en el comercio de la vida, procede de la autoridad que ejerce. Las leyes administrativas tienen por objeto determinar y arreglar las relaciones de las personas con la comunidad; pero la *ciencia administrativa* tiene el de enseñar las reglas necesarias para el mayor número de sus acciones en la vida social, y asegurar la duracion de la existencia de los pueblos, asi como el arte de la administracion tiene por objeto impedir el rompimiento de esta cadena de relaciones, y la infraccion de las reglas que cimentan la harmonia. Las leyes y la ciencia administrativa, son á un tiempo mismo la causa y el efecto de la conservacion física y moral de los hombres y de su policía. La autoridad encargada de tan precioso depósito ¿podria ignorar la ciencia que determina la naturaleza misma de sus funciones?

Tal es pues la importancia de la *ciencia administrativa*, que sin ella el manejo de los negocios públicos no es mas que una rutina que se adquiere en él mismo. La marcha es siempre incierta para el funcionario

que carece de esta guia para conducirse: ó se camina sin inquietarse de la senda que es preciso seguir, ó queriendo marchar se teme avanzar; sea por timidez ó por atrevimiento, el resultado es errar siempre, y estas faltas perjudican sin cesar, tanto al interes público como al particular, porque careciendo de reglas, siempre se comprometen estos intereses por la rutina, el ciego atrevimiento ó lentitudes inevitables. Falta de ideas exactas la administracion, reinan en sus procedimientos la indecision y la incertidumbre, y éstas, al paso que influyen en su conducta, obran sobre el órden público, las personas y las propiedades. Por el contrario, el conocimiento exacto de los deberes, hace guardar un justo medio: los procedimientos, maduros entonces, de la administracion, hacen formar de ella una opinion de sabiduría, y tener en sus actos la tan necesaria confianza, puesto que esta opinion y confianza se refieren á su accion tanto como á su autoridad. Pero sin el conocimiento exacto de sus deberes, la administracion deja de merecer el nombre de institucion social, y el arte de la administracion es el arte de la arbitrariedad ó una ciega rutina.

Si las ciencias han hecho progresos que nos aturden, se deben, tanto á su estudio, como á su enseñanza. La medicina, la química, la física y la historia natural, se es-

tudian en todas sus partes; ¿por qué la ciencia administrativa ha de permanecer reducida al conocimiento práctico que se adquiera en su manejo? Si la medicina, la química, la física y la historia natural tienden á perfeccionar los medios de conservar los hombres y á aliviar su existencia, la *política* no propende menos á mejorarlos enseñándoles las reglas de sus deberes en la sociedad y á conducirse en el curso de su vida social. La moral del hombre no es menos importante que su salud.

Termina con estos *elementos de la ciencia administrativa* cuanto tengo que decir sobre la naturaleza de la administracion pública, los deberes de la autoridad, y la aplicacion de estos á las personas y propiedades en cuanto pertenezca á la accion administrativa. En el siguiente libro trataremos de las *leyes administrativas*, cuyos principios estableceré, determinando su naturaleza en legislacion. Estas son reglas para el legislador que completan la ciencia administrativa, pues faltaria el fundamento á mi trabajo, si tratando de esta ciencia y despues de haber hablado de su naturaleza y órganos, y de la accion de la administracion, olvidase decir lo que le da la vida (1).

---

(1) Los que han dicho que esta obra solo era buena para el legislador me han alabado á su pe-

LIBRO CUARTO.

DE LAS LEYES ADMINISTRATIVAS.

Los anteriores libros han demostrado en qué consiste la naturaleza, órganos y accion de la administracion: el presente trata especialmente de su *principio vital*, y es por consecuencia el resumen de cuanto queda esplicado, y el complemento de la ciencia administrativa.

La legislacion es la causa del principio vital de la administracion, como tambien del de la justicia y el gobierno, que son los otros dos establecimientos orgánicos de la sociedad. Las leyes son las que dan la vida al cuerpo político, y cuando faltan, queda sin salud y sin vigor, como que carece de su existencia natural: por consiguiente, cuando no emanan del derecho de soberanía en el pueblo, queda viciado el principio social en su elemento de vida. En el primer caso, la recibe de la causa misma que reune á los hombres en sociedad, y su existencia es parecida en todo á la del niño en el seno de su madre; en el segundo, es, si así puedo es-

---

sar; pues si es cierto que completa la ciencia de la administracion, tan útil será para la autoridad como para el legislador.

plicarme; como el cuerpo mal organizado á quien solo sostiene el principio de animalidad, ó el enfermo á quien mantiene una calentura, pero que sucumbe á la inercia de los órganos, cuando su desconcertado juego ó la fiebre llegan á terminar. El despotismo, que carece de leyes, es esta existencia de animalidad, y las facciones esta fiebre; y ambas causan al cuerpo político esa postracion instantánea de fuerzas, que en sí misma no es mas que un estado precario y convulsivo; estado que nunca debe confundirse con la salud y vigor del cuerpo político, á pesar de los movimientos que entonces egecute, es decir, de la accion que tenga y la inteligencia que manifieste, pues solo es una energia engañosa y un brillo seductor cuanto no proviene de la libertad ni de las leyes. ¡Dichosos los pueblos cuando á este triste estado suceden crisis políticas ó revoluciones que cambian ó restablecen el organismo del cuerpo social! De otro modo, los mina la languidez, los disuelve la gangrena del egoismo, y la muerte política es el término de sus desgracias.

No es este el lugar de demostrar que la ley solo lo es en cuanto espresa la voluntad nacional y emana de ella, ni èl modo con que se consigue que la esprese: basta para mi asunto esponer cuales son la *naturaleza* y *objeto* de las leyes administrativas.

Toda especie de leyes que dicte el legislador, cualquiera que sea el objeto sobre que versen, tienen necesariamente una causa comun, y esta causa es *el hombre*. El es la causa fundamental de todas las leyes, pues siempre es él el blanco á quien se dirigen, bajo cualquier punto de vista que se las considere, bien sea para arreglar lo concerniente á su persona y acciones, ó para ordenar lo respectivo á la propiedad con arreglo á tal ó cual dependencia social, que es lo que diferencia las leyes y las clasifica en diversas especies.

Del principio de que las leyes, cualquiera que sea el objeto sobre que versen, tienen al hombre por causa y por blanco las acciones humanas, se deduce que *el derecho natural* es la base de las leyes administrativas, como lo es de todas las leyes, que solo difieren en su objeto. El derecho natural, ¿no es este derecho primitivo, anterior á todos los convenios sociales, inherente al hombre por su organizacion física, y cuyo ejercicio está tan unido á la manifestacion de su voluntad por el desarrollo de su inteligencia, como á su naturaleza en lo respectivo al uso vital de sus facultades en todo cuánto tiende á asegurar su conservacion? ¿Las leyes son mas que la regla de sus derechos naturales en la sociedad?

Pero, ¿cuáles son la naturaleza y objeto

de las leyes administrativas en la legislacion general, y en qué difieren de las demas especies de leyes? Como el hombre, considerado individual ó colectivamente, goza del libre ejercicio de sus facultades; porque este ejercicio procede de su derecho natural, la legislacion se reduce á arreglar su uso, segun los diversos deberes que nacen de su union á la comunidad. Este libre ejercicio es igualmente el elemento fundamental de las leyes administrativas, cuyo objeto es arreglar su uso, sea con relacion á la persona ó con respecto á sus bienes, en cuanto comprenden las acciones sociales, consideradas como interesantes al órden público. Por consiguiente, por *leyes administrativas* se entiende, las que arreglan, modifican y aseguran el ejercicio de los derechos naturales, en su aplicacion á las cosas de interés comun. Estas cosas de interés comun son todas las que tienen por objeto al hombre como miembro de la sociedad, no como individuo de la familia, y constituyen su dependencia de la comunidad. Lo que determina estas dependencias comunes es, la necesidad que el hombre tiene de vivir en sociedad, y el interés mismo de esta; en lo que difieren de las privadas, que solo conciernen al hombre en sus relaciones personales y se reconcentran en la familia. Por tanto, como en administracion la ley nada dispone sobre el hombre

en particular, sino sobre la nacion entera, no debemos considerar al hombre como individuo, sino á los ciudadanos y á la comunidad (1). Pero las leyes administrativas son distintas de las políticas ó constitucionales, aunque son *públicas* como ellas, al contrario que las leyes judiciales que son por su naturaleza civiles (2).

Tanto las leyes administrativas, como las políticas y judiciales, tienen por principio, ademas del *derecho natural*, la *equidad*, que es la base moral, la razon universal reconocida por los hombres y la directora de las acciones humanas. ¿No es la administracion pública esta institucion comunal, establecida para la ejecucion de las leyes públicas? ¿estas leyes no son la regla diaria de la comunidad? Lo contrario, ¿no sería substituir la arbitrariedad á la justicia en las instituciones y leyes que abrazan todas las acciones sociales? ¿las leyes, en todos los casos de principios generales, son otra cosa que

(1) *Véase* lib. II y III, lo que constituye la materia de las leyes administrativas.

(2) Ignoro si hasta ahora ha hecho alguno esta distincion, mas no por eso es menos esacta é importante; es la base de los principios que deben establecerse en administracion y el elemento de las cosas administrtaivas.

las reglas de equidad? Estas mismas reglas, son las que, hechas usuales por la forma legislativa que reciben, constituyen el poder moral de las leyes y las hacen amar y venerar á los hombres. Entonces no son ya simples preceptos de moral cuya observancia ó infraccion dependen de su voluntad, sino actos públicos, obligatorios, á cuya infraccion está aneja una pena. Las leyes, cualquiera que sea su especie, son la razon escrita de los pueblos, y esta razon, cuando se aplica á las dependencias sociales ó de familia, es obligatoria, sin dejar de estar fundada sobre la equidad, que tambien es, por su naturaleza, independiente de las costumbres y opiniones de los pueblos.

La equidad es, pues, el fundamento de toda ley. Aunque la aplicacion de sus preceptos pueda parecer á primera vista menos necesaria y rigorosa en las leyes públicas que en las civiles, no dejan de ser su fundamento, pues lo son de sus principios generales. Negar á las leyes públicas este caracter venerable, concediéndolo solo á las civiles, seria destruir estas últimas que como consecuencia de las primeras toman de ellas toda su fuerza.

¿Lo perteneciente al órden general, no tiene una importancia diferente de lo relativo al órden doméstico? ¿Las relaciones que unen al hombre con la sociedad, no son

mayores ni mas interesantes para la paz y prosperidad públicas y para el hombre mismo, que las que pueda tener con la familia? Es indudable que, respecto de la familia, que se compone de relaciones adquiridas en el nacimiento, los preceptos de la equidad son una obligacion necesaria para la moralidad de sus acciones, porque la probidad, justicia y buena fe constituyen la moralidad de los hombres y de sus procedimientos, tan preciosa para asegurar la paz y felicidad domésticas: pero estos preceptos no son de menos rigorosa obligacion en las relaciones de los hombres con la comunidad, pues sin ellos no podria existir la sociedad, por lo que interesan al órden y tranquilidad públicas, de que depende su conservacion. Por consiguiente, si la justicia no dirigiese á los hombres en lo concerniente á sus relaciones sociales, carecerian necesariamente de la moral pública, que á su vez influye tambien sobre la moral privada. La sociedad solo puede sostenerse por convenios cimentados sobre la equidad, que es la razon universal que sirve de medida comun á todas las acciones humanas. (1) ¿Quién enseña á los hombres los principios

---

(1) *No hacer á otros lo que no quisiéramos que se nos hiciese: hacer á los demas el bien*

de lo justo y les hace reconocer lo injusto, sino la equidad que es la directora de todos, sin distincion de lugares ú organizacion política y su institutora para que vivan entre sí segun las reglas de la justicia? ¿Dónde deben naturalmente estar escritas estas reglas sino en las leyes?

No se crea pues, que las reglas de la equidad no son aplicables á las leyes administrativas: al contrario; deben dirigir al legislador en su formacion, al magistrado en su ejecucion y al ciudadano en sus acciones y en el cumplimiento de sus deberes sociales. ¿No es la ley una regla comun, tanto para los individuos á quienes se refiere, como para los encargados de su observancia? ¿Puede suceder esto sino cuando la ley es terminante en cuanto prescribe y está en armonía con la equidad, que es la razon reconocida por todos los hombres? El hombre solo se inclina naturalmente á someterse y obedecer, cuando lo que obedece es en su opinion universalmente justo é intelectualmente bueno y el consentimiento general le enseña lo que se encuentra en este caso.

---

que quisiéramos recibir: toda la moral se halla en estos dos preceptos fundamentales, aplicados á lo que el hombre se debe á sí mismo y á la sociedad.

Tambien es la equidad una medida comun que sirve al hombre para apreciar la justicia del deber que se le impone, y al cual se somete tanto mas voluntariamente, cuanto que él mismo es el juez de la demanda que se hace y de la obligacion que en su virtud le forma la ley. ¿Se trata de un servicio personal, ó del sacrificio de su propiedad al interes público? Mas dispuesto estará á hacerlo, por cuanto conoce la justicia del pedido, y en proporcion que aprecia la estension de su sacrificio, se penetra de la necesidad que lo exije. En general hablando siempre á la razon del hombre, manifestándole francamente lo que de él se quiere, trazándole equitativamente el órden de sus deberes, puede estarse seguro de su obediencia; y si entonces lo resistiese ó infringiese, seria tanto mas culpable por cuanto la ley lo habia prevenido y estaba establecida en su favor. Dejemos á los legisladores, demasiado débiles para conducir los hombres al bien y detener el mal en su origen remontándose hasta los principios de la equidad, pugnar para vencer y destruir por la fuerza y la severidad, mas bien que por el efecto progresivo de la influencia de las leyes y de la moral, los hábitos viciosos de su tiempo. Si las pasiones son ordinariamente indolentes para el bien y activas é industriosas para el mal,

no es la severidad de las leyes quien puede reprimirlas, Como las leyes muy rigorosas son generalmente injustas, no han surtido otro efecto que hacer á los hombres mas malos. El arte del legislador consiste en sacar partido de las pasiones particulares en beneficio general, y sobre todo, juzgar á los hombres buenos, para hacer que lo sean. Los hombres, ademas, se inclinan á obedecer las leyes suaves y justas, porque naturalmente nos adherimos á lo que amamos y no á lo que tememos.

La felicidad y seguridad de la nacion reposan sobre el órden público y las buenas costumbres, que tampoco pueden existir sin el conocimiento de los principios que las establecen y arreglan. Es incontestable que los ciudadanos son dueños de sus acciones, en general, pero hay cosas que no deben permitirse, aunque no estan prohibidas por las leyes. ¿Quién les enseñará entonces la regla de su conducta, sino los principios generales de equidad, hechos obligatorios bajo la forma legislativa, ó los sacados del espiritu general de una legislacion equitativa y que ellos sepan ser el fundamento de la conducta de la administracion? ¿Deberá esperarse á que la ley penal vengue el ataque dado á la falta cometida? No sin duda, porque las leyes públicas, lo mismo que las civiles, estan fundadas en máximas positivas

de equidad, y estas máximas son la regla invariable, tanto de los magistrados como de los ciudadanos. La equidad es, pues, el segundo elemento de las leyes administrativas.

Del principio de que la equidad es una base de las leyes administrativas, procede otro, tambien fundamental en legislacion, que es el de la *no retroactividad*. Este principio, uno de los emitidos por la asamblea constituyente, es de tal modo rigoroso y arreglado á justicia, que es una de las verdades que hieren la imaginacion de todos los hombres. Lo contrario, sería un arma de dos filos en manos de la autoridad. Ni las personas ni los bienes estarian en seguridad entonces, y la incertidumbre que reinaria sobre las personas y las propiedades en la nacion, sería una consecuencia necesaria de la arbitrariedad. Las leyes no son realmente obligatorias sino desde el momento que existen. Lo que arreglaba las personas, bienes y acciones antes de su promulgacion, era otro poder distinto del suyo, puesto que ellas aún no existian. Por lo regular sucede que las nuevas leyes ordenan lo contrario que las antiguas. ¿Podria exigirse á un individuo que hubiese obrado de tal modo, ó culparle por haber procedido de tal otro, en virtud de una ley que no existia entonces, y que podia muy bien no haber existido jamas?

La *no retroactividad*, la *equidad* y el *derecho natural*, son por consiguiente los tres *elementos* de las leyes administrativas, porque lo son de toda legislacion.

Faltaria señalar una consideracion, bien importante en sí misma, si al tratar de la ciencia administrativa, es decir, de la administracion y de sus leyes, no advirtiese que los principios generales de las leyes públicas de la sociedad, son correlativas en su conjunto. En efecto, el código administrativo no es mas que el *complemento* de la constitucion, porque la administracion en sí misma no es mas que la comunidad en su accion vital. Esta dependencia existe en la naturaleza política, sin que sea posible á la imaginacion separarlas. Si esta verdad de hecho no ha sido conocida, depende esencialmente de la falta de observacion de la naturaleza, que siempre conduce á ver los hechos de un modo equivocado, y del espíritu de sistema que los ve tales como se los crea. La inseparabilidad de las leyes orgánicas y administrativa de una nacion, es tan evidente, que el legislador, dejando á parte la observacion exacta de las leyes de naturaleza política, no puede formar una buena constitucion sin tener á la vista el código administrativo y *vice-versa*.

Pero como para demostrar la naturaleza de la ciencia administrativa, que es el ob-

geto de que trato, no es necesario desarrollar tambien la constitucion; me limitaré á decir que el organismo de la administracion y el espíritu de sus leyes pertenecen á aquella primera raiz de la legislacion; á aquella ley que es á quien corresponde señalar el órden de los establecimientos públicos de las naciones y establecer los poderes necesarios para la vida política de las sociedades humanas: el código administrativo solo debe contener las consecuencias de estos principios y las reglas de su ejecucion (1). Por consecuencia, como verdad procedente de esta correlacion, establezco el siguiente principio. *Si es posible que haya leyes sin constitucion, no lo es que estas leyes puedan guardar armonía en el órden político.* La patria en este caso queda entregada á los proyectos de los ambiciosos, á las pasiones de los partidos ó á las intrigas de las facciones, y lo que es mas deplorable aún, los ciudadanos son súbditos de las pasiones, caprichos y voluntad de sus magistrados, de una aristocracia egoista é insolente ó de un dueño que se cree y se

---

(1) *Véase* mas adelante, *Reglas naturales de las leyes administrativas*. Los principios generales son lo que mas importa y lo que siempre se queda por saber en legislacion, como en toda ciencia.

llama el objeto de la pública solicitud. Los pueblos no pueden evitar una de estas alternativas, cuando una *constitucion* no asegura su libertad, arregla el régimen político, el ejercicio de los derechos de ciudadania, el poder legislativo y prescribe los deberes de los magistrados (1). Asi como es evidente que de la naturaleza social procede la accion que tienen los ciudadanos á ejercer sus derechos para no perder la soberania nacional y evitar caer en la servidumbre, tambien lo es la necesidad de que el uso de aquellos derechos se arregle por una ley fundamental, sin la cual sucumbiria la patria á sus propias divisiones, que nacen de las facciones y partidos y de la ambicion de las corporaciones aristocráticas, y tarde ó temprano seria presa de sus mas poderosos vecinos. . . .

Si la historia del género humano presenta continuamente en todas sus edades conmociones y guerras intestinas sin resultado para la libertad ó el degradante espectáculo

(1) *La constitucion* es una ley que precisamente ha de emanar de un poder constituyente creado por la voluntad del pueblo con este objeto, pues no se conoce otro medio posible. Todo acto impuesto bajo este título por el gobierno es un engaño público para ocultar el despotismo bajo esta forma legal, por la usurpacion de la soberania.

del dominio de un despota, al presente no podemos dejar de conocer que la falta del régimen comunal y de una constitucion, es decir, de las leyes que establecen la sociedad, fué la causa necesaria de ellas; pues ni las facciones ó partidos se forman, ni la aristocracia encuentra su vez, ni un tirano se apodera de la nacion, sino cuando por carecer esta de leyes orgánicas se encuentran naturalmente los hombres, los ciudadanos y los magistrados en el estado de independencia social que los impele á la independencia individual, de la que siempre proceden la anarquia ó la esclavitud. Cada cual cree entonces poder obrar segun sus miras ó con arreglo á su interés, y quiere hacer prevalecer las unas y aplicarlo todo al otro; y como no pueden oponérsele reglas comunes, el interes personal es el único que dirige á los ciudadanos y magistrados, porque en la sociedad que no está legalmente reglamentada, todo depende de la voluntad particular, que tan poderosa es aun contra las mismas instituciones. Así es como toman principio las usurpaciones y los magistrados invaden enteramente la libertad de que despojan á los pueblos y de que hacen una propiedad personal; mas por violento que sea este estado de cosas, procede de la tendencia natural del hombre á la dominacion.

Ni aun sirven de freno los antiguos usos

que el tiempo consagra y llegan á adquirir fuerza de leyes; porque, cualquiera que sea su antigüedad, no son ya lo que fueron en su origen, ni adecuados al tiempo presente: han sufrido por necesidad alteraciones ó modificaciones que han desnaturalizado ó hecho perder de vista su primer objeto: estan demasiado lejanos de la época actual para que puedan conservar armonia con las presentes costumbres y ademas tampoco tienen los hombres por las cosas no personales que solo existen como recuerdo la adhesion, el respeto, la veneracion misma que la ley les inspira necesariamente, porque estando escrita, se halla siempre presente y recordada sin cesar. Cada cual puede consultarla y aplicarla con arreglo á su propio juicio, sin que jamas puedan ocurrirle dudas sobre su voluntad y su espíritu. La ley no es una tradicion insegura ó falsa, sino un hecho material; para conocerla no es necesario que los hombres posean los conocimientos adquiridos y el ejercitado juicio que manifiestan las relaciones que tienen las cosas entre sí y hacen juzgar de su bondad absoluta ó relativa, pues les basta que exista, poderla conocer testualmente y saber si se observa ó en qué se elude ó infringe.

Aunque un código administrativo no ofreciese mas ventajas que estas, como ellas son el todo, seria tan necesario como una

constitucion. Cuando usos ó costumbres, por buenas que hayan sido en sus principios y sus efectos saludables, son la única ley administrativa de un pueblo, todo depende de las pasiones, que debilitan, modifican ó conservan su espíritu, como mejor conviene á sus intereses. Unas veces se censuran los tiempos en que tuvieron principio aquellas costumbres, otras se pretende retrogradar á ellos por fuerza, sin considerar las mudanzas que han ocurrido en los usos y en las opiniones, y siempre es el interes personal quien dirije aquella censura ó esta resolucion. Unos acusan de barbarie, ignorancia y violencia los tiempos en que se formaron aquellas costumbres; otros se apoyan en su antigüedad como en un título que las hace acreedoras al respeto; algunos las desechan como no convenientes ya; otros se niegan á su observancia porque no son leyes. En este combate entre el irreflexivo respeto por las cosas antiguas y el espíritu de reforma, ¿cómo se harán entender la verdad y la sabiduría? Unos serán motejados de falsos sabios impregnados de antiguas máximas; los otros de ambiciosos innovadores, y esta acusacion recíproca será casi siempre fundada en parte, pues la sabiduría y el bien público no serán por lo comun los que dirijan el respeto y adhesion de los unos, ni la censura, oposicion, repugnancia y aun desprecio

de los otros. Si los hombres por interés se inclinan con tanta frecuencia á eludir las leyes, que son cosas existentes ¿qué sucederá cuando la organizacion social y el gobierno sean una simple tradicion de lo establecido en los primeros ó antiguos tiempos de la sociedad? ¿Quién, con buena fé y sinceridad, podrá reclamar la esacta y escrupulosa observancia de los usos que en aquellos tiempos constituian sus elementos y sus leyes? ¿Serán los historiadores autoridades bastante fidedignas, para poder ocurrir á sus relaciones? Si el espíritu de las leyes antiguas y las leyes mismas, han desaparecido con el tiempo de la memoria de los hombres; si ya no se las lee tales como fueron en su principio; si es preciso recordarlas de nuevo para hacerlas revivir; ¿qué será de las costumbres y usos cuyo recuerdo solo en parte se nos ha transmitido, ó por mejor decir, son conocidos por relaciones y monumentos, que no nos proporcionan mas que la parte relativa á ellos mismos, y esta truncada, desfigurada y destituida de su primitiva forma? Aunque el caracter original de las cosas se liga esencialmente á ellas porque es parte de su naturaleza, sin embargo, puede haber sido borrado por el tiempo: al llegar hasta nosotros, los antiguos usos y costumbres se impregnan necesariamente de los hábitos y opiniones de los tiempos que han

tenido que atravesar; pero aunque asi no fuese, aunque de ellos se tuviese un conocimiento pleno y absoluto; aunque su espíritu, que nunca pierde su oportunidad, se hubiese conservado intacto; cuanto tiene relacion con la libertad de los hombres, es demasiado preciso para dejar de ser objeto de una ley formal (1).

Tan interesante es la administacion como la justicia: su accion no es de menos importancia para el bien público, ni es mas indiferente á la seguridad doméstica, ni debe quedar mas abandonada á la incertidumbre que las decisiones de los tribunales. Igualmente precisas para la seguridad de las personas y propiedades, la administracion y la justicia tienen igual necesidad de reglas estables y de ser dirigidas por leyes positivas:

---

(1) Los fundadores de nuestra inmortal revolucion estaban bien convencidos de estas verdades, cuando en los poderes que dieron á sus diputados con motivo de la necesidad de una constitucion les dijeron: "La constitucion será grabada sobre un monumento público construido á este efecto. Cada año, en el dia aniversario de su sancion, se leerá y publicará en los tribunales, en las escuelas, á la cabeza de cada cuerpo militar y á bordo de los buques del estado, y este dia lo será de fiesta solemne en todos los paises de la dominacion francesa."

de otro modo la arbitrariedad se sustituiria en el lugar de la ley, y de la equidad, anterior á todas las leyes; los abusos, y las pretensiones injustas, tolerados en su principio, pasan como costumbre, se convierten en doctrina, se acreditan y quedan consagrados por el tiempo. No son ya entonces las leyes las que gobiernan á los ciudadanos, sino las costumbres, los usos, muy comunmente las pasiones, las miras personales, los intereses particulares, y aun algunas veces sucede que con rectas y puras intenciones se cometen lastimosas injusticias. Mas por el contrario ¿sucede que "las leyes, aglomerándose «unas sobre otras, se aumentan hasta una «inmensidad tal de volúmenes, ó se embara«zan en tal confusion, que es preciso reno«varlas enteramente para restablecerlas en «un cuerpo de legislacion mas sano y mejor «dispuesto? Pues dedicaos ante todas cosas á «este interesante trabajo. El que realice esta «obra merecerá tener un lugar solemne en«tre los fundadores y restauradores de las «legislaciones" (1). Los principios fundamentales de administracion se establecieron en efecto por la asamblea constituyente en las leyes que dió á la Francia: en ellas se encuentran disposiciones muy sabias sobre

(1) Bacon.

esta materia; pero reina al presente tal confusion, resultante de la existencia y espíritu de las leyes directoriales, consulares é imperiales en sí mismas y de la no abrogacion de los antiguos reglamentos, que este solo motivo hace indispensable la formacion de un código administrativo. La magistratura carece de reglas fijas y leyes precisas que la dirijan; la participacion de los consejos administrativos no es plena y completa, porque no está exactamente determinada; los ciudadanos ignoran por lo comun de que modo se han de dirigir á la administracion en los asuntos que interesan á sus personas ó propiedades, y las leyes reglamentarias no pueden obrar el bien que debiera esperarse y el gobierno mismo pudiera reportar.

Las mudanzas que en un principio se debieron á los acontecimientos políticos y á la idea profunda que concibió la asamblea constituyente de fundar la administracion, y aun el gobierno, sobre los principios naturales, para que tuviesen su accion propia, sosteniéndolos con instituciones que, aumentando su fuerza garanrizasen la seguridad pública, (mudanzas desnaturalizadas despues por el falso espíritu de unidad de poder y de centralizacion) hacen dificil el estudio de las leyes administrativas, por las numerosas y contínuas investigaciones que exije y por la confrontacion que es preciso hacer de sus

disposiciones, tanto para conocer su espíritu y aplicacion, como para distinguir las obligatorias de las derogadas formal ó implícitamente por la publicacion de otras nuevas. Añadiré á este inconveniente, muy grande en la legislacion de un pueblo, el que resulta de la diferencia en el modo de fechar las leyes, que proviene de las épocas en que han sido dictadas: en Francia se han practicado dos modos diferentes desde la revolucion.

Ademas nada es mas penoso para los ciudadanos que ignorar las leyes públicas de su pais y ser estraños al conocimiento de estas mismas leyes sin las cuales no pudiera mantenerse la comunidad y de ello se deduce la imposibilidad de que amen el régimen bajo que viven mientras no conozcan las leyes en cuya virtud procede la autoridad pública y exige su observancia.

La necesidad é importancia de un código administrativo, tan urgente para hacer cesar la confusion en que se encuentra esta preciosa parte de las leyes, y el continuo embarazo en que esta confusion pone á la administracion y á los ciudadanos, son una verdad demostrada que no se puede desconocer razonablemente. Este código, no menos útil que el civil, pero mas necesario aun para el mantenimiento del órden público, seria un nuevo beneficio; él solo puede fijar definitivamente los buenos principios que de-

bemos á los primeros tiempos de la revolucion y utilizarlos en beneficio del gobierno y de la instruccion de los hombres; solo él puede hacer uniforme é invariable la accion de la administracion, dirigir su marcha, facilitar la ejecucion de las leyes para el gobierno de la nacion, y servir para el estudio de esta parte de la legislacion.

Sin embargo, la variabilidad de la administracion ha servido de pretesto á la mas especiosa de las objeciones que se han puesto contra la formacion de un código administrativo, y por consecuencia contra la fijacion de los principios de administracion. El gobierno, se ha dicho, no debe limitarse ni ponerse trabas que impidan su accion. Pero, aun admitiendo la falsa doctrina de la iniciativa del gobierno en la legislacion, ¿seria limitarse el trazarse á sí mismo un plan de conducta aprobado por la razon y por el interes mismo de la nacion, advirtiendo al pueblo que con arreglo á él se procederia en adelante? Todas las leyes, todas las instituciones, ¿qué son sino reglas establecidas para proceder de la manera que prescriben en los casos que determinan, y advertencias á que, tanto la autoridad como los ciudadanos deben conformarse? Si no se quieren estas reglas y advertencias en administracion ¿para qué admitirlas en lo relativo á justicia? ¿para

qué se necesitan tampoco leyes administrativas? ¿Seria limitarse, establecer leyes permanentes que pudiesen dirigir á la autoridad, dar uniformidad y armonía á sus procedimientos y advertirle francamente en qué sentido debe obrar? Pero estas reglas existen ya: se dirá. ¿Qué son nuestras leyes administrativas sino estas reglas? ¿Coordinarlas en un sistema completo, ó constituirlas en ley fundamental, cambiaria su naturaleza ó su imperio?

La administracion no es un poder arbitrario; es una autoridad legal, que, así como la justicia, es la salvaguardia de los ciudadanos y de la propiedad: las leyes administrativas los protejen, y estas leyes, conservadoras del órden público, son al mismo tiempo el garante de la probidad y de las luces de la administracion.

Las consideraciones que han causado la formacion de un código civil, regla invariable de los jueces en sus decisiones, y de los ciudadanos en sus acciones domésticas ó debates privados, tienen la misma fuerza para persuadir al legislador la necesidad de la formacion de un código administrativo, regla invariable, en administracion, de la conducta de la autoridad y de los deberes de los ciudadanos en comunidad. Pero si se observa lo que son respectivamente la administracion y la justicia, será facil convencerse de que

la primera tiene una relacion mas directa, diaria y contínua con los ciudadanos, y por consecuencia con el órden público, del cual es el primer elemento.

Las leyes judiciales solo consideran al ciudadano en su particular, las administrativas disponen acerca de él como miembros del cuerpo social. Las primeras tienen mas directa relacion con los individuos, sus bienes y sus acciones privadas; las segundas tienden á la prosperidad y fuerza de la nacion. El recurso á los tribunales solo tiene lugar cuando los ciudadanos contienden entre sí sobre sus respectivos intereses. La justicia en el mayor número de casos, es una cosa puramente facultativa; pues esceptuados los de minoridad y derechos de la muger, en que la ley vela por sí misma sobre las personas y bienes, y los en que el magistrado emprende de oficio la acusacion y castigo de los delitos, la justicia es un recurso de que el ciudadano puede muy bien no tener que usar. Pero no sucede así con la administracion, cuyo caracter propio es proceder y proceder sin cesar. Su accion es de todos los momentos, pues no hay un instante en la vida en que el ciudadano deje de estar en dependencia de la comunidad por su persona ó por sus bienes: y esta accion en ningun caso depende de su voluntad, porque no es un juicio que puede impetrar ó no

como mejor le parezca, sino cosas diarias é independientes de su voluntad, que son atribuciones de la administracion: *administrar es la regla general: juzgar es la regla particular.* (1) El juez solo ejercita su encargo cuando hay contiendas entre los ciudadanos y recurren á la justicia para dirimirlas, ó cuando existen delitos ó infracciones de las leyes que castigar. La administracion, por el contrario, está sin cesar activa y vigilante, porque sus funciones interesan al órden público que es de todos los instantes. El magistrado no es dueño de sí mismo: todos sus momentos pertenecen al cuidado de la autoridad que le está confiada. Las relaciones administrativas con los ciudadanos son de todos los dias y de todos instantes. Todo cuanto interesa á la seguridad individual y comun y á la prosperidad social, como las contribuciones, la fuerza pública, la agricultura, la industria, el comercio, la poblacion, los socorros y obras públicas, las cárceles, los hospitales, la sanidad, la policía, hasta las diversiones, son de su atribucion. Sobre la autoridad comunal reposa la seguridad individual, y de ella, y de la administracion, proceden las razones que hacen á los ciudadanos amar

(1) Consecuencia del *hecho natural* de la administracion y de la justicia, enunciado ya en el libro primero.

el régimen en que viven y su gobierno.

Las detalladas y minuciosas funciones de la administracion, son al mismo tiempo las primeras y mas importantes de todas. Como magistratura popular, encargada de la confianza de los ciudadanos, responsable á ellos y á la nacion de la parte de poder que ejerce, mas próxima á los individuos que el gobierno, es el órgano intermediario de la voluntad del legislador, así como esta es el garante de su comportamiento. Situada entre el gobierno y la justicia, participa de ambos porque la naturaleza de sus funciones pertenece al uno y á la otra. El órden judicial, por el contrario, no es mas que una consecuencia del administrativo, porque los intereses generales preceden por necesidad á los particulares, en razon á que son los primeros que constituyen la comunidad; y por lo tanto; aunque los legisladores y los gobiernos se han ocupado siempre de la institucion y reglas de la justicia con preferencia á las de la administracion, (1) la ignorancia en que han estado de los primeros elementos del órden social, no puede

(1) De esta misma antigüedad de la institucion de la justicia nacen las infundadas pretensiones del órden judicial y el rango que ha querido siempre tener sobre el administrativo en la organizacion pública, porque las gentes de justicia forman ya una corporacion que tenia sus dere-

destruir el principio de que la justicia solo es una consecuencia de la administracion.

Considerando la administracion en su acepcion mas estensa, porque se aplica á todo lo que es ejecucion de las leyes, se verá cuan importante es que su accion sea dirigida por disposiciones y principios fijos. ¿No es todo administracion en la nacion? Esceptuando las sentencias de los tribunales todo es administracion. Desde la vigilancia de la policía para la limpieza de los lugares de público tránsito, hasta la accion de las leyes y del movimiento del cuerpo político, y hasta las concepciones del ingenio en su aplicacion industrial y comercial á las necesidades de las naciones; todo es administracion. La fuerza armada, la riqueza nacional, la moral pública, la conservacion de las personas y de las propiedades, dependen de la administracion, y de su bondad resulta particularmente la prosperidad comun y la seguridad individual, porque, colocada entre el gobierno y los ciudadanos y manteniendo las relaciones de estos con la

---

chos, sus privilegios y sus honores, cuando los agentes de la administracion no eran aun mas que delegados de los reyes. Pero la antigüedad de un cuerpo no puede cambiar su esencia, ni su lugar en el órden general de las dependencias de la nacion.

sociedad; su accion abraza todos los instantes de la vida del hombre, cuyas acciones y voluntades dirige. La administracion es un hombre público, pero debe ser considerada como un padre encargado de una gran familia.

¿Pero quién debe dirigir á la administracion en sus funciones? La *ley*, garante de los ciudadanos, como ella misma lo es de la ley de quien es órgano. La ley sola es quien debe formar al hombre público, guiarlo en sus funciones y ser para con los ciudadanos la prenda de su propiedad y de sus luces. De ella es de quien debe esperarse todo el bien que un ciudadano puede prometerse de una buena administracion, puesto que es el regulador de los ciudadanos y la directora de los encargados de su egecucion. "El fin «para que las leyes existen, dice Bacon, el «obgeto á que debe propender cuanto pres«criben y sancionan, es la felicidad de los «ciudadanos. Que se acostumbren á la rec«titud por la moral, que la honradez brille «en sus costumbres, que las armas los ga«ranticen de las hostilidades esteriores y las «leyes de las turbaciones públicas y de las «injusticias particulares, que tengan hácia el «gobierno y los magistrados una deferencia «respetuosa, que el estado sea rico de cuanto «constituye la abundancia y floreciente en «cuanto forma el poder, y la felicidad será «completa. La legislacion es el instrumento

"que opera todas estas cosas y el nervio que "las sostiene; las leyes que consiguen este "obgeto son las mejores; pero las que se "apartan de él son las mas numerosas."

Si bien puede decirse que las buenas leyes civiles son el obgeto de que los hombres se muestran mas celosos, porque ellas son las que arreglan las familias y el egercicio de los derechos privados, no es menos cierto que lo serian aun mas particularmente de las buenas leyes administrativas si hubiesen conocido sus beneficios, porque estas leyes son las que mas de cerca tocan á sus mas caros intereses, bajo cuya dependencia y vigilancia se encuentran mas de continuo y las que realmente garantizan la seguridad y tranquilidad, ordenadas por las demas y que constituyen la prosperidad comun. Las leyes de interés público son las mas apreciables, y preciosas para los hombres, porque son las que ponen al ciudadano en relacion con todos, relacion sin la que la sociedad misma no podria existir. Y si es cierto que desde que la estadística ha venido á ilustrar la mente del legislador y guiar á los magistrados en la egecucion de las leyes, la administracion pública no puede estraviarse involuntariamente en muchas de las mas importantes partes de sus atribuciones, porque, teniendo á la vista la evidencia y los hechos, regla segura de una conducta prudente y re-

flexiva, puede marchar con un paso firme y sin titubear, ¡cuánto mayor bien podria esperarse aun de sus cuidados y de su celo en el manejo de los negocios públicos, si un código administrativo le proporcionase una nueva regla segura é invariable y al ciudadano un nuevo garante de la uniformidad de su conducta y de la prudencia de sus decisiones. "La fuerza de la ley reside menos en «su bondad que en su poder; su mérito principal consiste en ser ley, es decir, no un razonamiento sino una decision, un hecho."

El código administrativo tiene sus principios fijos como cualquiera otro de la legislacion. No se crea, pues, como muchos pudieran pensar, que en administracion la egecucion sea ó deba ser eventual bajo la influencia de las circunstancias y de los tiempos. Los que tal creyesen lo harian porque hiriese mas su imaginacion la rutina de lo que siempre hubiesen visto que el conocimiento de lo que la administracion es y debe ser realmente, y pensarian asi por no haber reflexionado sobre la naturaleza y elementos de esta parte importante de la legislacion y de la autoridad pública. Pero es un error que ni el tiempo ni la costumbre pueden justificar, pues es contrario al orden público y á los progresos de la ciencia de las leyes. Los que asi piensan serian los primeros en reconocer cuanto se engañan, si vie-

sen marchar á la administracion por una senda demarcada; si viesen que puede ser regida por leyes estables y que tiene sus principios, su legislacion y sus formas constantes. La publicacion de un código administrativo operaria estos beneficios.

No debe disimularse que semejante trabajo ofrece dificultades, pues como la administracion de todos los paises está embarazada con una multitud superabundante de reglamentos que paralizan su accion, y como en medio del trastorno general que sufrió la Francia y por consecuencia de las alteraciones que en ella ocurrieron desde la asamblea constituyente, fué cuando sucesivamente se fueron estableciendo las actuales reglas de administracion éstas se resintieron de las pasiones de cada mudanza, lo que hace mas sensible la necesidad de substituirlas con leyes sencillas, sabias y mejor ordenadas entre sí. En efecto, desde la asamblea constituyente se hicieron ó abrogaron las leyes con una facilidad que añadió un nuevo desorden al que se queria hacer cesar; y despues ha quedado tan gran número de ellas que nadie se digna de estudiarlas: están tan esparcidas y son por lo comun tan contradictorias que apenas son leyes en la opinion pública; ni existentes para los ciudadanos, que es otro mal no menos grande. Nada prueba mejor que el legislador procede sin principios fijos

que el gran número de leyes de un pais. Todo, pues, debe rehacerse en la administracion, porque cuando las leyes estan llenas de claros ó de disposiciones contradictorias, cuando el mayor número de ellas solo existe por una ó dos de sus disposiciones que se mantienen, y cuando el transcurso del tiempo las ha hecho olvidar en parte, "las leyes de«jan de ser, como dice muy bien Bacon, el «fanal que alumbra vuestros pasos y se con«vierten en lazos tendidos á vuestros pies." Tal es el estado de las leyes administrativas en Francia desde el olvido de las de nuestra ilustre asamblea constituyente. Unas veces se han ratificado los antiguos reglamentos por leyes ó disposiciones nuevas: otras se les ha añadido ó modificado en algunos puntos: y ¡cuántas disposiciones contrarias ha sido entonces preciso conciliar ó esplicar por otras nuevas! Asi es como la legislacion se ha complicado en esta parte hasta tal punto, que la administracion ignora algunas veces como ha de aplicar las leyes ó decidir una cuestion que muchos juzgan cada cual de distinto modo: asi es como "no satisfa«ciendo á la necesidad del momento, dice «Bacon, las leyes son cada vez mas viciosas." Asi es como su misma multitud agovia al ciudadano y entorpece á la administracion; asi es como las leyes pierden aquel caracter de estabilidad y aun de rareza de que pro-

cede su poder moral; y por último, asi es como ellas mismas perjudican su autoridad y el respeto que se les debe.

Sin embargo, no es tanto la necesidad de leyes nuevas sobre administracion lo que se hace sentir en Francia, porque los principios que se encuentran en las constituyentes son buenos en sí mismos y los mejores que se han podido establecer en materia administrativa, cuanto la precision de refundir absolutamente los reglamentos antiguos y las leyes actuales. Lo que necesita es un *código completo*, hecho de un solo rasgo como el código civil, que corrija, entresaque y abrogue lo conveniente en las leyes actuales, que conserve lo que es bueno y llene en cada materia los claros que se encuentren. "Porque la reforma de las leyes antiguas y «caidas en desuso, dice Bacon no es menos «necesaria que la de las leyes contradictorias. «Las leyes vivas perecen en su reunion con «las muertas; por lo tanto, el mal de que «especialmente debe preservarse á la legisla«cion, es la disolucion. Toda ley puede pa«sar por buena, si hay certidumbre en las «órdenes que intima, justicia en lo que pres«cribe, facilidad para su ejecucion, armo«nia entre ella y la constitucion política, y «por último, aumento de virtud que esperar «en los que la obedezcan." No se trata pues, sino de coordinar las leyes existentes, ligar-

las entre sí, formar un sistema completo, discutirlas con cuidado, ver en que son semejantes ó se perjudican, tomar de los antiguos reglamentos lo que pueda ser bueno y útil modificado al estado actual de las leyes y de las luces y á nuestro sistema político; colocar todos los materiales en un orden legislativo y conforme á la naturaleza de las materias que son el objeto de las leyes fundamentales de la administracion pública, y por último, derogar todo cuanto sea anterior á este trabajo. Por él no se intenta establecer un nuevo sistema administrativo, pues habiendo hecho conocer la práctica la bondad fundamental del fundado por la asamblea constituyente, seria volver siempre al mismo. Además de que, en materia de legislacion, es preciso ser muy sobrio de novedades, y no buscar la perfeccion absoluta en cosas que solo son susceptibles de una bondad relativa, y en vez de mudar las leyes es casi siempre mas útil presentar á los ciudadanos nuevos motivos de amarlas.

Bacon da en este punto los siguientes prudentísimos avisos: "Será preciso, es verdad, sugetarse á un cuidado muy atento «al deliberar la ley; y antes de dictarla examinar detallada y reflexivamente todo lo «pasado; pero tambien el perfecto acuerdo «de todas las disposiciones será una ventaja «asegurada para lo venidero. Mas cuidado

«que con la mira de conciliar disposiciones «contradictorias no se vaya hasta emprender «el poner todos sus puntos á cubierto, ni en-«tregarse á la investigacion de sutíles distin-«ciones, pues resultaria una obra disparata-«da y sin trabazon. Para formar esta colec-«cion de leyes y ordenar un nuevo código, «son necesarias cinco cosas: desde luego es-«cluir todas las leyes que han caducado; en «seguida elegir entre las contradictorias, «adoptando el sentido mas probable y recha-«zando el opuesto; escluir las que se repiten «entre sí y son muchas para no esplicar mas «que una misma cosa, y conservar la mas «perfecta; desechar toda ley que nada deter-«mine y solo proponga cuestiones sin resol-«verlas; y últimamente, si las hay yerbosas ó «prolijas reducir su testo á mayor precision."

Otras consideraciones se presentan, no menos importantes, para probar la necesidad de sustituir un código sencillo y positivo á semejante multitud de leyes que á pesar de sus complicadas disposiciones, dejan tantos espacios por llenar, porque nada está ligado en un sistema completo. Los negocios ofrecen dos clases de funciones á los ciudadanos á quienes forman los estudios y llama la confianza pública: la *administracion* y la *justicia.* Cada una de estas carreras exije estudios y conocimientos que le son peculiares, con esta diferencia sin embargo;

que los conocimientos necesarios en administracion son mucho mas estensos que los que requiere la magistratura judicial y de mayor importancia, y que la administracion es la escuela necesaria de donde se propaga la instruccion á la legislatura y al gobierno. En efecto; se puede ser muy buen juez con un espíritu recto, buen discernimiento y la correspondiente instruccion de las leyes judiciales, como tambien de las administrativas que tienen relacion con ellas; á lo que se limitan los conocimientos necesarios al efecto. Ademas, el juez solo puede pronunciar en virtud de la ley, ó con arreglo á los preceptos de equidad natural, cuyo sentimiento es comun á todos los hombres. Al prohibirle hasta la facultad de pronunciar por via de disposicion general ó reglamentaria, la ley ha previsto que las pasiones de los hombres son ingeniosas, y les hacen frecuentemente sacrificar la justicia á sus intereses: esta facultad entregaria á las personas y los bienes á todos los abusos de la arbitrariedad y los abandonaria á las pasiones solas de los hombres; la justicia careceria de una marcha firme y uniforme; las leyes caerian insensiblemente en desuso; una legisconsultacion arbitraria, contradictoria y tortuosa, destruiría todo principio fijo de moral y de equidad y usurparía audazmente la autoridad de las leyes. El juez sería entonces legis-

lador, lo que es contrario á la naturaleza de sus funciones, que hacen parte de la ejecucion de las leyes: agente de la ley, le imprimiría un carácter de versatilidad y aun de pasion supliendo por ella. Bajo el pretesto de su silencio, obscuridad ó insuficiencia, el juez no puede rehusar hacer justicia, porque las leyes judiciales establecen los principios generales en todos los casos generales, y los casos particulares ó imprevistos, aunque numerosos y variables, se refieren siempre á estos principios generales, de que proceden como consecuencias necesarias. Ademas que nada debilitaria tanto el respeto de las leyes en la opinion pública, como el oir alegar su silencio, obscuridad ó insuficiencia á los mismos encargados de aplicarlas, pues sería reconocer auténticamente que eran incompletas ó viciosas. El juez no es juez de la ley, sino el magistrado encargado de aplicarla en los casos que se presenten (1).

---

(1) Es indudable que los hombres no pueden encadenar la accion del tiempo, ni está en la posibilidad humana conocer y calcular de antemano lo que solo la esperiencia puede demostrar; no lo es menos, que la prevision no puede estenderse á objetos que el pensamiento no puede alcanzar; tambien es cierto que apenas se dicta una ley, por completa que á primera vista parezca, se presentan al magistrado cuestiones inesperadas,

*

No sucede lo mismo en administracion, no porque las leyes administrativas son mas numerosas que las judiciales, sino por que muchas cosas deben ser abandonadas á su sagacidad y prudencia. Las leyes administra-

---

porque las leyes, escritas que son, subsisten siempre tales como se formaron, mientras que, por el contrario, el hombre que es su objeto, jamas reposa, produciendo á cada instante por este movimiento, cuyos efectos se modifican por las circunstancias, alguna nueva combinacion, algun nuevo hecho, algun nuevo resultado. Tambien es evidente que el oficio de la ley es fijar en grande las máximas generales de la legislacion y de la equidad, y establecer principios fecundos en consecuencias; y no descender al pormenor de las cuestiones en cada materia: y últimamente, no cabe duda en que al magistrado que se penetra del espiritu general de las leyes es á quien corresponde dirigir su aplicacion; pero estas verdades pierden su exactitud cuando se quiere hacer dimanar de ellas la necesidad de lo que tan impropiamente se llama *jurisprudencia*, para interpretar las leyes y ser como su suplemento necesario. Tan nula es la jurisprudencia para interpretar las leyes, como los decretos del gobierno; y aun adoleceria de un vicio mas, procedente del número de autoridades judiciales, que seria el de producir tantas interpretaciones de una ley, como tribunales la examinasen. Por consiguiente, es contra toda razon que por efecto de una preocupacion judicial, bien deplorable, dijesen los autores del código civil: "Por este inc-

tivas no pueden como las demas preveerlo todo y arreglarlo todo. Las necesidades de la comunidad son muy variadas, las relaciones de los ciudadanos con ella muy multiplicadas y estensas, para que sea posible al

---

dio se forma al lado del santuario de las leyes y bajo la vigilancia del legislador, un depósito de máximas, decisiones y doctrinas, que se purifique diariamente por la práctica y el choque de los debates judiciales, se aumente sin cesar con los conocimientos que se adquieran y sea el verdadero suplemento de la legislacion. Si se reflexiona sobre los innumerables lazos que ligan á los ciudadanos, sobre el desarrollo y sucesiva progresion de los objetos que deben ocupar al magistrado, sobre el curso de los acontecimientos y circunstancias que de tan diferentes maneras modifican las relaciones sociales; y en fin, sobre la continua accion y reaccion de todas las pasiones y de todos los diversos intereses, no se vacilará en creer que la jurisprudencia es necesaria. A falta de testo preciso sobre cada materia, una serie no interrumpida de decisiones semejantes, una opinion ó máximas recibidas, pueden suplir por las leyes. Cuando se carezca de medio de direccion en todo lo establecido ó conocido, cuando se trate de un hecho absolutamente nuevo, es preciso remontarse á los principios del derecho natural y de la equidad, porque si la prevision del legislador es limitada, la naturaleza es infinita, y se aplica á todo cuanto puede interesar á los hombres. Es una felicidad que la jurisprudencia forme una ciencia, como tambien que exis-

legislador y aun á la misma autoridad ejecutante, prever de antemano lo que podrá verse en la necesidad de hacer. "Los límites de la prudencia humana no podrían abrazar todos los casos que el tiempo pro-

ta una tradiccion seguida, de usos, máximas y reglas, para que en cierto modo se esté en la necesidad de juzgar hoy como se juzgó ayer, y que los juicios públicos no sufran mas variacion que las que dimanen del progreso de las luces y de la fuerza de las circunstancias: lo es igualmente que la necesidad en que está el juez de instruirse, investigar y profundizar las cuestiones que se le presentan, no le permite olvidar jamas que, si bien hay cosas quaquedan al arbitrio de su razon, no estan abandonadas puramente á su voluntad ó capricho. Apenas podrá creerse cuanto se dulcifica el mandato y el poder con este hábito de ciencia y de razon." Tal vez no se haya empleado jamas el sofisma con mas arte en favor de un abuso, ni hecho una mezcla mas artificiosa de verdades incontestables y de opiniones que rechaza el buen sentido para consagrar un error. ¿Cómo estos redactores, que al tratar del peligro de una *jurisprudencia penal* reconocieron la verdad incontestable de que *solo un testo espreso y preexistente puede fundar la accion del juez*, no han visto que condenaban sin réplica la *jurisprudencia civil*, pues lo contrario seria admitir que hay una especie de acciones en el hombre sobre las cuales puede el juez pronunciar con arreglo á las decisiones de la autoridad judicial á falta de disposiciones precisas de la ley, ó que puede hacer la aplicacion de es-

«porciona. Se presentan comunmente mu-
«chos que aun no habian sido previstos ni
«conocidos, dice Bacon.” A la administra-
cion penetrada del espíritu de las leyes, es
pues, á quien corresponde hacer de ellas una

---

ta en conformidad á aquellas decisiones? No es establecer la arbitrariedad y matar la ley, equiparar los juicios de los tribunales con la legislacion? Las jurisprudencias obligan á juzgar mal siempre, porque se juzgó mal una vez, ó á juzgar del mismo modo en casos, por lo comun, diferentes. No tan solo, como la esperiencia lo ha demostrado en todos los pueblos, las jurisprudencias han llegado á reemplazar á las leyes ó les han servido de complemento, sino que siempre han sembrado la duda sobre su verdadero sentido, y apartado de su espiritu: abuso intolerable que acaba por destruir las leyes, y tiene su principio en las pasiones, el amor propio y la vanidad de los hombres. Prescindiendo de que los tribunales pueden muy bien engañarse sobre la verdadera aplicacion de la ley, la esperiencia demuestra diariamente que muchos de ellos juzgan de diferente modo con arreglo á una misma, lo que produce el notable daño de introducir la duda y la incertidumbre en los espiritus. Ademas, hay circunstancias particulares que en un caso han podido determinar á los jueces á pronunciar de tal modo, mientras que en un hecho semejante podran los mismos jueces sentenciar de otra manera, juzgando siempre segun el hecho. Entretanto se presentan dudas bien fundadas sobre la aplicacion de la ley; dudas que acaban por

justa aplicacion; y que nunca se separe esta aplicacion de su espíritu, ni tuerza su sentido. "Cuando la ley es clara es preciso seguirla; cuando es oscura deben profundizarse sus disposiciones. Si se carece de ley es

---

destruir su espiritu por su misma aplicacion. Si el legislador ha sentido todos los males que podrian resultar de una legis-consultacion orgullosa é invasora; si con razon y sabiduria ha prohibido á los jueces pronunciar de otro modo que por via de doctrina, su intencion quedaria eludida si estableciese para las decisiones abandonadas á la conciencia, é ilustracion de los jueces, una legis-consultacion que fuese el intérprete natural de las leyes. Se dice que el código mas simple no puede estar al alcance de todas las inteligencias, pero no es así: el misterio que el espíritu de corporacion, una ignorancia presuntuosa, un saber pedantesco y una esteril erudicion, hacen de la ciencia de las leyes por el interes personal de su egoismo, no la ciencia misma, son los que hacen su acceso dificil y repugnante. En una palabra, los dictámenes judiciales solo pueden servir para indicar á la legislatura los vicios de las leyes ó sus vacíos, pero nunca ser un instrumento para su estudio ó una parte de él. Concluyamos, por el contrario, contra esta antigua opinion nacida del amor propio y del espíritu de corporacion, que en ningun modo es necesario que la legislacion prevea todos los casos particulares y de pormenor, pues estos casos tienen necesariamente su raiz en las disposiciones de las leyes, y pueden ser aplicados por su espíritu general; que á falta de disposi-

«necesario consultar á la equidad y aun al «uso mismo: la equidad es el retroceso á la «ley natural en los casos de silencio, oposi- «cion ú obscuridad de las leyes."

Pero entraria en el órden de las cosas

---

ciones precisas para cada uno de los casos, lo que es imposible y en manera alguna necesario, pues seria anonadar la legislacion y comprometer la magestad de las leyes, la verdadera interpretacion de estas está en las discusiones legislativas, en las leyes semejantes y en el espíritu general de la legislacion, y que nunca podria estar abandonada á las decisiones nacidas de una autoridad ejecutiva. Concluyamos sobre todo que la falta de la institucion del *jurado civil*, cuyo pensamiento sabio y profundo tuvieron los hombres desinteresados de la asamblea constituyente, es un gran mal social. Este establecimiento hubiera suprimido muchas causas de pleitos, substituido la claridad á la tortuosidad de las fórmulas judiciales y la velocidad á su lentitud: no hubiéramos vuelto á ver procuradores ni abogados, milicia de un estado de cosas que no debiera ya existir, despues de tantas reformas necesarias; clase esencialmente onerosa para los ciudadanos precisados á recurrir á los tribunales y cuyas profesiones son un testimonio que ha quedado de la barbarie del antiguo órden judicial. Nunca puede ser un bien que haya tantos curiales. Los tribunales són útiles y aun respetables; pero lot curiales sólo ven en las leyes causas de disension entre los hombres y en estas disensiones el sosten de sus propios intereses. Sin embargo, este espíritu es bien contrario al que dá el estudio de la

racionalmente imposibles ser administrador ó juez sin estudios prévios. Si el órden judicial goza en la actualidad la inapreciable ventaja de encontrar en su legislacion un código civil (1), una ciencia al mismo tiempo usual y positiva, cuyos principios son fijos y uniformes y las divisiones bien conocidas: si las divisiones que de él emanan no presentan ya el caracter de las arbitrarias y apasionadas de los hombres; ¿porqué no ha de ser lo mismo en lo concerniente al órden administrativo, cuando su accion y decisiones son aun mas interesantes para la conservacion del órden público y la felicidad individual que las sentencias de los tribunales, porque obran sobre las relaciones comunes de los ciudadanos, que son contínuas é independientes de su misma voluntad y facultades? El cuidado de los negocios públicos exige que los que se dedican á ellos posean los conocimientos necesarios, conocimientos tan estensos é importantes á la seguridad de

legislacion, pues este tiende á rectificar el juicio y eleva el pensamiento ocupándolo de los grandes principios de moral y justicia, del hombre, y de sus relaciones con la familia y con la sociedad.

(1) Solo cito aquí el código civil porque es el único recomendable y un título de gloria para la Francia: su bondad le ha merecido ser adoptado en otros paises ó servir en ellos de modelo.

su manejo: por lo tanto, debe ponerse un particular esmero en que, entre los estudios propios para hacer á los ciudadanos útiles, se perfeccionen los que propenden á formar el hombre público, porque las necesidades de la nacion y el cuidado de los negocios de la comunidad exigen mayores garantias en los individuos á cuyo cargo se ponen.

La formacion de un código administrativo no tiene por único objeto la instruccion de los administradores, sino tambien la de los ciudadanos llamados á formar las legislaturas; esta institucion, primera entre todas que hace participar á los ciudadanos de la administracion del estado y los une á la causa pública por el derecho de legislacion. Segun nuestro régimen político todo ciudadano puede ser miembro de las asambleas legislativas. Habrá que deliberar en ellas sobre la naturaleza y método de los impuestos, sobre reclamaciones de ciudadanos, ciudades ó pueblos, sobre la cuenta anual de la autoridad ejecutiva para examinarla y apurarla, sobre alistamientos, ó actos administrativos: todas materias importantes que hacen al individuo partícipe de la administracion y exigen por consecuencia el conocimiento de sus leyes. En efecto, sin ser inmediatamente administradores, los miembros de estas asambleas concurren á la accion ó la administracion en todos los casos

en que la intervencion de la legislatura resulta de la naturaleza misma de la institucion y de su relacion con la autoridad ejecutiva. Necesitan pues los conocimientos del administrador pues cooperan directa ó indirectamente á actos de la administracion, porque si bien hay casos en que la administracion puede proceder de motu propio, tambien hay otros en que no puede hacerlo sin la intervencion de la autoridad legislativa.

Ultimamente, un código administrativo seria tambien necesario aun para los jueces mismos. Diariamente se presentan cuestiones mixtas que dependen tanto de las leyes administrativas como de las judiciales, pero que por lo comun los mejores jueces no saben resolver, porque hay una multitud de casos en que la naturaleza de los negocios exige el conocimiento de las reglas y principios administrativos, de que carecen por lo general. ¿No contienen las leyes civiles y penales no pequeño número de disposiciones que se ligan ó refieren á otras de las leyes administrativas? "Tambien es importante, aun tratando solo de las materias civiles, poseer una nocion general de las diversas especies de leyes que rigen á un pueblo; porque todas ellas, cualquiera que sea su especie, tienen entre sí relaciones necesarias. No hay cuestion privada en que

no se mezcle alguna mira de administracion pública, como tampoco ningun objeto público que no se roce mas ó menos con esta justicia distributiva que arregla los intereses privados (1)." ¿Cómo hacer una justa aplicacion de las leyes judiciales, sin el conocimiento de las administrativas? ¿Y qué es en efecto la justicia sino una especie de administracion toda de discernimiento? No se diga que el conocimiento de las leyes administrativas no es necesario al juez, pues seria igual á sostener que está encargado de la aplicacion de unas leyes, de las cuales solamente algunas debe conocer, y que por el conocimiento de estas puede hacer una justa aplicacion de las que ignora. No hay duda en que las leyes están divididas en tantos códigos cuantos son los distintos objetos sobre que versa cada una de ellas en particular, pero todos los que forman la legislacion de un pueblo tienen puntos de contacto necesarios entre sí. El hombre verdaderamente profundo en las leyes es el que las posee todas, porque conoce su estension y enlace.

¡Qué gloria conseguiria tambien la Francia en la formacion de un código administrativo, hoy que nuestras relaciones con el

---

(1) Proyecto del código civil.

estrangero se han multiplicado de tal suerte, y nuestras victorias han ligado de tal modo las naciones á nuestros intereses, formando una liga federativa, que es de nosotros de quien esperan el beneficio de su civilizacion! Los paises sometidos por nuestras armas reciben nuestro espíritu y nuestras instituciones (1): pudieran al menos, antes de ejercer en ellos el arte de la administracion, los jóvenes ciudadanos llamados por el hombre que da impulso á todos los paises, estudiar nuestro código para llegar con los conocimientos primeros que pueden formar algun dia un administrador! "La instruccion es «la primera necesidad de los pueblos, y el «primer beneficio que esperan de sus gobier- «nos; por ella aseguran la perpetuidad de «las luces y abren á un tiempo todas las «fuentes de la pública prosperidad: á ella «está unida la progresion siempre creciente «de la razon y de la industria humana y «por consecuencia la felicidad de las gene- «raciones venideras. Los progresos de la ci- «vilizacion siguen á los de las ciencias y los «grados de felicidad pública se miden por

(1) Entonces bogabamos en alta mar á la cabeza de los demas pabellones; al presente caminamos á remolque.

«los de conocimientos difundidos en las na-
«ciones." (1)

¿Y qué instruccion mas necesaria que la que tiene por objeto las cosas generalmente útiles, y por fin el subvenir á las necesidades de la sociedad? ¿qué instruccion mas propia para regularizar la autoridad pública y darle un impulso uniforme que la única que puede formar al verdadero administrador? La instruccion no consiste en el conocimiento mas ó menos estenso ó profundo de las cosas de imaginacion, sino en el de las cosas que son útiles para el hombre en el comercio de la vida, y la instruccion indispensable para el hombre público, es principalmente la de las funciones que se le han confiado. Bajo este punto de vista, la instruccion es realmente la primera necesidad de los pueblos y el primer beneficio que esperan de los gobiernos. ¡Qué tiempos hubieran sido mas propios para fundar leyes estables en administracion que aquellos en que una grande revolucion, cambiando el estado de las cosas, hubiera cambiado tambien las opiniones y conducido los espíritus á ideas sanas de administracion y de gobierno! ¡los tiempos en que la asamblea constituyente preparó en sus admira-

---

(1) *Foureroy*, al cuerpo legislativo.

bles leyes los materiales necesarios para la formacion de un buen código administrativo! ¡cuando su sabiduría, previendo el porvenir, sin descuidar lo presente ni olvidar lo pasado., sea que le fuese necesario abrazar el conjunto de las combinaciones políticas, sea que le precisase coordinar cada parte en sus pormenores, llenaba todo cuanto puede ser útil á la felicidad y gloria de la Francia! Ambicione una gloria semejante el hombre que dirige sus destinos. Ya por sus cuidados existe un código civil, que rige diferentes pueblos y llega á un grado de perfeccion que en vano se buscaria en ninguna de las legislaciones conocidas; y cuando él llegará á ser un dia un nuevo lazo para los pueblos que lo adopten, no es posible que la administracion continue incierta por el estravío de sus principios y el gran número de leyes que la abruman. Algunas veces se presentan en la vida de los pueblos circunstancias favorables para perfeccionar sus leyes, y estas circunstancias que el legislador debe. aprovechar, influyen siempre sobre las generaciones futuras.

Los espíritus están mas propensos que antes de la revolucion á apreciar las ventajas y beneficios del establecimiento de la ciencia administrativa sobre bases positivas é invariables; pero un código administrativo seria una conquista que los buenos ta-

lentos aceptarian con la misma impaciencia que lo fué el código civil ya publicado; impaciencia que se debe al gusto por las cosas útiles que la revolucion ha hecho contraer. No hay idea generosa ni pensamiento útil á la patria cuya realizacion no se espere del curso de los acontecimientos, de la actividad de los unos y de la solicitud de los otros para manifestarlos. Las leyes son las que forman y conservan las costumbres y las opiniones, fundan y aseguran los imperios. ¿Y quién mas que el gefe de la Francia tiene interés en consolidar por las leyes y hacer dichoso por su poder un imperio que salvó de las divisiones intestinas, cumpliendo los deseos de los franceses en las justas causas de su revolucion con leyes sencillas y uniformes para todas las partes de su legislacion? ...Tal es el resultado que debe esperarse de las leyes cuando son estables y el que necesariamente producirá la formacion de un código administrativo. Hoy que los materiales de este código existen en las leyes de la asamblea constituyente y en algunas dictadas despues; cuando en proporcion que se ha huido de los sábios principios consignados en los elementos que estableció, los ha hecho apreciar la esperiencia; cuando la administracion pública ha experimentado mejoras que la han refundido totalmente, encaminándola á la posible perfeccion de las le-

yes administrativas, es llegado el tiempo de levantar este nuevo edificio de las leyes. Lo que no se hubiera pensado ni menos podido emprender en el tiempo antiguo en que se ignoraban los primeros principios de esta importante parte de ellas, se puede hacer en la actualidad, y nuestro sistema político lo exige. Pero solo un legislador bien ejercitado en conocer las cosas convenientes á los intereses de la gran sociedad del género humano, y las que se ajustan con la equidad, costumbres é interés público de las naciones, puede ser capaz de esta grande empresa. "Solo pertenece proponer cambios á »los hombres privilegiados cuyo talento penetra de un solo golpe de vista y por una »especie de repentina iluminacion toda la »constitucion de un estado" (1).

Establecidos y desarrollados ya en este tratado los principios de la ciencia administrativa, sería supérfluo enunciarlos de nuevo, por lo que me limito á consideraciones sobre la contestura del código cuya importancia queda demostrada. Indaguémos pues; ¿qué es un código administrativo? ¿cuáles son las leyes que deben componerle? ¿cuál el órden de estas leyes en las cosas que constituyen las atribuciones y deberes de la administracion?

---

(1) Montesquieu.

Antes de resolver cada una de estas cuestiones, debo recordar que en el libro primero quedó demostrado que la administracion es una emanacion, una consecuencia de la comunidad, y que es de su atribucion la ejecucion de las leyes que arreglan las relaciones de los ciudadanos en el interés comun de la sociedad, tanto por lo respectivo á sus personas como por lo concerniente á sus bienes; que por esta causa la administracion se identifica sin cesar con la nacion y se une á su gobierno, el cual tiene por objeto el manejo general de los negocios públicos del pais, así como la administracion tiene su especial aplicacion en la ejecucion de las leyes de interés general en cada division particular del territorio. Jamas debe perderse de vista esta verdad, elemento de la doctrina administrativa.

¿Qué es un código administrativo?

Un código administrativo debe ser la reunion, en un sistema legislativo, de todos los *principios fundamentales* en materia de administracion pública. Con efecto; es preciso no confundir las disposiciones legislativas que constituyen un código de esta clase, con las leyes dictadas sobre obgetos particulares de administracion ó los simples reglamentos de esta. Las primeras deben tener el carácter constitutivo de órden é invariabilidad, propios de su naturaleza como disposiciones

fundamentales; las segundas, por el contrario, pueden variar segun los tiempos y circunstancias; pueden ser derogadas, cambiadas ó modificadas segun las necesidades que en el momento tenga la nacion y la naturaleza de las cosas sobre que versen, porque en realidad no son mas que medios de ejecucion de las primeras. Las disposiciones legislativas que constituyen la materia propia del código administrativo, son por consiguiente, los principios fundamentales y las reglas generales que deben dirigir á la administracion y á los ciudadanos, y las leyes y reglamentos de administracion solo son consecuencia de estos principios y reglas, pudiendo por lo tanto sufrir alteracion, segun las cosas que ordenen, ó cesar con las circunstancias que los causaron ó con la época á que estaba limitado su efecto. Por ejemplo; la ley orgánica fija la edad á que el ciudadano es llamado de derecho á formar parte de la fuerza pública, pero el método de ejecucion de esta disposicion se determinará por una ley reglamentaria de administracion, que contendrá los medios que el legislador juzgue á propósito para que el principio se aplique en los casos que puedan ocurrir. ¿Y por qué? lo primero porque las necesidades de la nacion pueden ser mas ó menos imperiosas en un tiempo que en otro; en segundo lugar porque un código no debe contener mas que

disposiciones fundamentales, invariables por consecuencia en todos tiempos y circunstancias. Un código es una coleccion de principios legislativos; pero en la práctica y por lo comun para facilitar la ejecucion dela ley, es necesario desarrollar estos principios, y como el desarrollo que reciben entonces contiene los medios de poderlas ejecutar y aplicar, las leyes que determinan estos medios son variables como las mismas circunstancias que los exigen, sin que por ello se debilite el principio, pues las disposiciones del código continuan recibiendo la correspondiente ejecucion: de donde resulta por consecuencia, que ni la administracion ni el gobierno pueden formar reglamentos interpretativos de las leyes, pues estos son actos legislativos, sino limitarse á ordenar la ejecucion de unas y otros, única accion que les compete.

Esta diferencia entre las leyes fundamentales y las reglamentarias se aplica mas estensamente en administracion, porque esta institucion es toda ejecutiva. Para que las leyes fundamentales puedan ser ejecutadas órdinariamente, es preciso que otras leyes arreglen los medios de verificarlo. Si no sucede lo mismo con las leyes fundamentales judiciales es porque como las leyes de cuya aplicacion está encargada la justicia solo contienen principios concernientes á las-

relaciones privadas, y versan solo sobre casos particulares, la necesidad y el interes mismo de las familias exijen imperiosamente que estas leyes lo prevean todo, y que los casos esten siempre determinados, sin lo cual la incertidumbre sembraria en ellas la desconfianza y el desorden. Ademas, lo que concierne á los intereses privados está circunscripto por su naturaleza y jamas varía en su aplicacion, porque las relaciones que ligan á los hombres en la familia son siempre las mismas, y siendo conocidas de antemano, pueden ser arregladas invariablemente, pues aun para los casos que no hayan sido previstos puede recurrirse al espíritu de la ley ó á la equidad; en vez de que las relaciones que ligan á los ciudadanos á la comunidad y entre sí, varian en cuanto á su aplicacion segun las necesidades mismas de la sociedad. Por estas razones deben establecerse en el código administrativo todos los principios generales, y determinarse en él lo que es fundamental en administracion: y los pormenores y casos de aplicacion deben ser despues objeto de las leyes y reglamentos administrativos que facilitarán su ejecucion segun las necesidades mismas de la nacion. Sin esto seria imposible la formacion de un código administrativo que pudiera ser practicado, pues ligada la administracion no podria crearse el movi-

miento á sí misma. Reglas en legislacion administrativa no pueden establecerse definitivamente porque la naturaleza misma de las cosas sobre que siempre versan estas leyes, no lo consiente: en este caso se halla todo lo relativo á la fijacion parcial de las contribuciones, alistamiento para el servicio militar, construccion de obras públicas, y otras reglas. ¿Y por qué? Porque los menesteres mismos de la nacion son los que en estos casos determinan las leyes parciales de ejecucion para satisfacerlos. Por lo tanto, estas leyes son propiamente leyes reglamentarias de administracion. Es pues, de absoluta necesidad, ante todo, no confundir las disposiciones legislativas, que son la materia propia del código administrativo; con las leyes reglamentarias que sirven para su ejecucion como aplicacion de sus principios; porque estas leyes versan sobre aplicaciones que no deben hacer parte integrante de una coleccion de disposiciones fundamentales, tal como un código. Mucho menos deben confundirse con los actos administrativos y del gobierno, pues estos solo son órdenes que tienen por objeto la ejecucion de las leyes y el manejo de los negocios públicos.

Mas no debe deducirse de estos principios que el código administrativo no deba abrazar todas las cosas administrativas, ó

que deba contener solo algunos principios fundamentales en cada materia. Por el contrario, todo debe preveerlo, todo abrazarlo, esceptuando las disposiciones de pormenor y los casos eventuales que la instantaneidad exije, el tiempo proporciona, la prudencia humana no puede preveer, y la sabiduría misma del legislador no puede intentar prevenir de antemano. No deben encontrarse en él mas que reglas fundamentales, pero todas estas deben hallarse, puestas leyes reglamentarias solo son corolarios que tienen en aquellas reglas su raiz, y si supliesen por ellas tendrian el grave inconveniente de ennunciarlos principios fundamentales, que se harian variables por su amalgama con las medidas reglamentarias, y el de tener por ello un caracter indeterminado que facilitaria las pasiones y la arbitrariedad.

¿Cuales son las leyes que deben formar la materia de un código administrativo?

El código administrativo, como una de las leyes fundamentales de la nacion, solo debe contener *reglas fundamentales*, pues son las únicas estables. Pero con arreglo á lo que dejamos dicho acerca de la constitucion, donde debe encontrarse el órden de la administracion como autoridad ejecutiva, y en cierto modo la armazon de esta parte constitutiva del poder público, el código

administrativo contendrá, como consecuencia de esta ordenanza, las reglas que la desarrollan; tratará de los principios que de ella emanan, aplicándolos detalladamente á la organizacion administrativa.

Por consiguiente, dos cosas esenciales deben observarse en la legislacion en general: *la parte orgánica* para la autoridad ejecutiva y *las disposiciones obligatorias* para los ciudadanos. La primera crea la autoridad que hace ejecutar las leyes en la forma determinada por las mismas: las segundas son las reglas que rigen á los ciudadanos y á la autoridad pública. Las leyes orgánicas son la parte material, y las obligatorias la parte moral de la legislacion; las unas son el movimiento que pone en juego los resortes de la máquina política; las otras, la razon escrita que gobierna á los hombres; pero es muy importante que estén en armonía unas con otras.

Las leyes que constituyen la materia del código administrativo, son todas las que disponen sobre los ciudadanos en el interes general sobre las propiedades, como parte de la riqueza pública y sobre las acciones en cuanto interesan al órden público y á toda la nacion. Estas leyes son *leyes públicas*, en lo que se diferencian de las civiles: pero ordenan igualmente lo conveniente sobre las personas, bienes y acciones, 1.° porque en

el hecho de ser públicas versan sobre estos objetos; 2.° porque seria imposible concebir tales leyes, si no obrasen simultáneamente sobre estos tres objetos. El de la legislacion, en general, es estatuir sobre las personas y acciones, y sobre las propiedades á causa de las personas.

Son, pues, naturalmente del resorte de las leyes administrativas fundamentales, en cuanto á las *personas*, las dependencias civiles y públicas, y todo lo que forma la accion administrativa sobre ellas (1); en cuanto á las propiedades, lo que constituye la accion administrativa sobre la propiedad pública é individual, las obras públicas, las contribuciones y la contabilidad administrativa (2).

Recordaré aquí lo que ya he demostrado en el tratado de la ciencia administrativa y es, que las personas son consideradas administrativamente en sus relaciones con la comunidad, en todo lo que las acciones interesan á la sociedad, en lo que las leyes administrativas difieren de las civiles, que solo conciernen al ciudadano en su interes individual y de familia; y que las

---

(1) *Véase* lib. II de este compendio, donde se aplican estas relaciones y accion.

(2) *Véase* lib. III que trata de cada una de estas materias.

propiedades son consideradas administrativamente en su relacion con la prosperidad comun, en lo que difieren tambien las leyes administrativas de las civiles y civiles-comerciales.

Pero la administracion pública no es un establecimiento todo de accion, pues tambien lo es judicial en sus casos: si la accion forma su esencia propia, el juzgar es tambien una de sus atribuciones. El órden metódico de las ideas exije que las reglas de esta justicia se contengan en el código administrativo, despues de las que regularizan la accion de la administracion, pues es preciso saber el modo con que se ejercita esta accion sobre las personas y las cosas, antes de saber qué especie de juzgado tiene el encargo de pronunciar en los debates administrativos, pues este juzgado es el complemento de las leyes fundamentales de administracion.

Todas estas materias pertenecen esencialmente á la administracion pública, porque las leyes que las arreglan son propiamente administrativas, aunque algunas de sus disposiciones solo se refieren á la administracion en ciertos casos previstos por las mismas, quedando en todo lo demas como pertenecientes á la atribucion, judicial. Como la administracion, instituida para el arreglo y sostén del órden público en las re-

laciones comunes, es quien dirije y asegura su ejecucion: ó coopera á ella, y la encargada de hacerlas observar por los ciudadanos; y como ademas pertenecen estas leyes á la clase de las que estatuyen sobre cosas de órden público é interes general, corresponden propiamente á la parte administrativa. La ejecucion atributiva de estas leyes, solo es propia y particular de la autoridad judicial en los casos de infraccion ó de una ejecucion especial.

Pero aunque estas materias sean parte necesaria del código administrativo, no debe entenderse por esto que deba abrazar toda especie de leyes, solo sí que debe componerse de las disposiciones relativas á estas materias, en la parte que son atribucion de la administracion pública, remitiéndose en lo demas á lo que es y debe ser arreglado por las leyes ó códigos que tratan de ellas y constituyen su legislacion propia, tal como se halla en el código civil (1). Si las contribuciones, consideradas como base de las rentas y gastos anuales de la nacion, y los alistamientos militares, como cimiento de la fuerza pública, son medidas generales, no es menos exacto que su ejecucion perte-

(1) En él se encuentran disposiciones que se refieren á las leyes administrativas, sin que por esto dejen de pertenecerle propiamente.

nece á la administracion pública. En efecto, despues que la ley ha arreglado la cuota general de contribuciones para el año, y asignado á cada division territorial su parte en ella; cuando ha fijado el número de hombres que deben llamarse á las armas y el cupo con que debe contribuir cada division territorial, la administracion entra en ambos casos á ejecutar la ley, y solo despues que ella misma ha fijado á cada individuo su cuota en la contribucion, ó hecho el repartimiento parcial del cupo de hombres llamados al servicio, es cuando el gobierno puede proceder, y aun entonces, la administracion vigila sobre la ejecucion, y oye las reclamaciones de los contribuyentes. Por consiguiente, en materia de contribuciones, no debe contener el código administrativo disposicion alguna relativa á su cuota, porque el señalamiento de ella, es temporal y eventual, sino disposiciones sobre la atribucion administrativa con relacion á la porcion con que deben contribuir los ciudadanos, y el modo de repartirla con arreglo á la naturaleza misma de las contribuciones, únicas medidas que por ser invariables, deben arreglarse por este código, en la misma forma que la contribucion.

Segun este principio, sin el cual todo estaria invertido en la legislacion, es facil conocer que el código administrativo está liga-

do con las demas leyes, porque todas, cualquiera que sea su objeto particular, tienen entre sí relaciones necesarias. El código administrativo se remitirá á las disposiciones de las demas partes de la legislacion, siempre que estas no pertenezcan á la administracion pública. Soló así existe armonia en las leyes, estas se presentan mas claramente á la imaginacion y es mas facil comprender su objeto; de este modo, su coordinacion forma de la legislacion un conjunto perfecto, sin dejar de señalarse las diversas partes de que se compone.

Esta especie de confusion de las leyes solo es aparente, pues no existe en la realidad. La naturaleza misma de la legislacion es la causa de que, aunque su composicion se constituya de varias especies de leyes diferentes y bien distintas, no sea posible que el legislador forme una, sin que tenga relaciones necesarias con otras de distinta especie, y por consecuencia contenga disposiciones refcrentes á ellas. De otro modo, seria absolutamente imposible hacer una ley cualquiera, pues el examen de la naturaleza de las leyes convence de que, como en general tienen su principio en el hombre y solo son reglas para dirigir sus acciones, bien en sus relaciones con la comunidad, ó bien en las que lo ligan á la familia, no podria ordenarse cosa alguna sobre cualquiera de ellas

y pronunciar sobre él, sin que al momento se presenten otras acciones que se ligan naturalmente á la primera, como principios ó consecuencias, porque todo lo está en la vida del hombre, y sus acciones son una infinidad de puntos de contacto, tanto en su continuidad como en su dependencia. De esta verdad se deduce, que cada especie particular de ley está establecida solamente para la clase de dependencia que arregla; aunque contenga disposiciones que se refieran á otras, pues que en la division general de la legislacion es preciso distinguirlas mas bien por sus especies mismas, que por su ejecucion administrativa ó judicial.

¿Cuál es el órden que debe seguirse para la formacion del código administrativo en lo concerniente á las cosas que constituyen las atribuciones y deberes de la administracion?

Aunque lo que acabo de decir para la solucion de las dos primeras cuestiones responde en parte á esta última, observaré que se presentan aquí dos ideas á la imaginacion. ¿Deberán clasificarse las disposiciones de este código por un órden que indique cada una de las materias bajo un título diferente y distinto, ó bien deberán seguir el mismo órden de las atribuciones de cada una de las dos ramas en que se divide la autoridad administrativa en el órden

de su gerarquía ? Siguiendo este último método se tropezaria en el grave inconveniente de haber de confundir bajo un mismo título disposiciones diferentes, sin seguir una misma série de ideas y teniendo sin cesar que volver á tocar disposiciones ya arregladas ó remitirse á otras ya establecidas, lo que introduciría confusion en las ideas, y en el código mismo, que solo podría ser bien conocido á poco trabajo si su método lo facilitaba; ventaja que en gran parte disfrutamos en el civil. El órden mas sencillo de seguir sería el que clasificase bajo títulos diferentes 1.° los principios generales de administracion y las reglas de los deberes de la autoridad; 2.° lo concerniente á las personas en sus diversas dependencias administrativas, ó de otro modo, la accion administrativa sobre las personas; 3.° las propiedades, es decir, la accion administrativa sobre ellas; 4.° las obras públicas, los gastos y contabilidad administrativas, 5.° el juicio administrativo. Cada una de estas materias deberia subdividirse en seguida en tantos párrafos cuantos objetos distintos contuviese ó exigiese la mayor claridad de las ideas (1).

---

(1) Sino indico aquí la misma clasificacion que en los *principios de administracion*, es porque el órden legislativo no es ni puede ser semejante al método de un tratado científico.

Estoy persuadido de que puede encontrarse en el código de nuestras leyes civiles un egemplo de método legislativo, ó arte de hacer leyes. Este código se compone de aquella parte de la legislacion que tiene por objeto el estado de las personas en la familia, los bienes, considerados como propiedades privadas y los convenios puramente civiles. Esta division natural es la que ha seguido el legislador, ordenando su ley en tres partes principales, las cuales se dividen en otras tantas secundarias, que la imaginacion aplica á las personas, bienes y acciones. Ordena desde luego lo relativo á las personas, porque estas son la idea primera en las dependencias civiles y seria imposible concebir nada en esta parte de la legislacion, sin considerar primero las personas que no solamente son la causá de todas las relaciones en la nacion sino particularmente en este caso el elemento de las familias, que son el objeto especial de la ley civil. Dispone en seguida acerca de los bienes, porque estas son la segunda idea en el órden natural y no pueden concebirse civilmente las personas sin tratar de los bienes que de ellos dependen. Trata en último lugar de las acciones, es decir, de los diferentes modos de adquirir la propiedad, cuya tercera idea solo es una consecuencia de las dos primeras, pues las acciones, que en este código siempre tienen por objeto la po-

sicion ó trasmision de la propiedad, no pueden existir sin las personas ó su voluntad, ni sin los bienes ó la posesion de ellos. De estos tres puntos cardinales, proceden, segun su órden y dependencias, todas las que solo son consecuencias de sus desarrollos necesarios y particulares, y estas se subdividen en proporcion que lo exige el órden de las materias para mayor claridad de las ideas. En el libro de las *personas*, se encuentran desde luego las disposiciones que arreglan el goce y la privacion de los derechos civiles. El legislador, estatuyendo sobre la universalidad de los individuos, estableció sabiamente, ante todo, las reglas por las cuales puede gozarse de los derechos civiles ó ser privado de ellos, pues el disfrute ó privacion de estos derechos son la base de las leyes civiles, que tienen por objeto el estado individual, y porque estas leyes son el reglamento de aquella especie de derechos. Como el código civil versa todo sobre derechos privados, era preciso determinar primero porqué y como podria el hombre obtener su disfrute ó sufrir su privacion, antes de entrar en el pormenor de la naturaleza de estos mismos derechos. Siguen los actos pertenecientes al estado civil, como lo primero que es preciso presentar para acreditar el estado del hombre en la familia y establecer en su virtud las acciones civiles

que le correspondan: estos documentos son los que acreditan el nacimiento, el divorcio, la adopcion, el reconocimiento de un hijo, la muerte y todos los demas casos particulares que la ley ha previsto. El código francés se apodera aqui del hombre en su nacimiento, para seguirlo hasta su muerte en lo respectivo á la identidad de su persona. El siguiente título trata del domicilio civil, sea el individuo mayor ó menor, independiente ó doméstico, casado ó celibatario. Despues de este título se presentaba naturalmente el de la ausencia en el que el legislador ha seguido el mismo órden que en el precedente. Las cosas que mas relacion tienen con el órden social que con la voluntad del hombre, aunque muchas de las disposiciones que las arreglan se refieren á aquella voluntad, debian preceder á las en que el hombre obra de su propio movimiento, en que su dictámen determina su voluntad y esta sus acciones, y á las disposiciones en que la ley le considera de un modo mas independiente. Aunque el código de las leyes civiles francesas ordena sobre el hombre particular y sobre sus acciones privadas desde su nacimiento hasta su muerte, sin embargo, como no podria tratar del individuo sin tratar de los intereses de las familias, sin las cuales sería imposible concebir al hombre, mas bien debia tratar de estas que de él, considerado individualmente. Este plan

que siguió el legislador, era mas conforme á la naturaleza de las dependencias que son objeto de las leyes civiles. Sigue pues el casamiento, considerado como acto público y no como convenio matrimonial; en seguida el divorcio, la paternidad y la filiacion, la adopcion, la patria potestad, la menoría, la tutela y la emancipacion, la mayoria y la interdiccion, porque todas estas cosas son consecuencia del casamiento, sin el cual ninguna de estas relaciones podría existir. Por esta sola manifestacion es fácil convencerse de que semejante órden no ha sido efecto de la casualidad, sinó de un plan sábiamente combinado. Despues del matrimonio, sigue el divorcio que es su disolucion; la paternidad y la filiacion, consecuencias necesarias del casamiento; la adopcion, que suple por la paternidad y la finge; la patria potestad, que procede del matrimonio; y despues de haber considerado al hombre como esposo, padre ó adoptante, la ley considera al hijo como privado de su padre ó madre ó de ambos, y arregla entonces la menoría, la tutela y la emancipacion, hasta que llegue á la edad en que lo considerará mayor y en la cual, si diese lugar á ello, lo privárá del egercicio de sus derechos civiles por la interdiccion. En todo esto no hace mas la ley civil que reglamentar las acciones de los individuos; pues si bien sus

disposiciones son siempre legislativamente imperativas, dirige la voluntad mas que ordena y el hombre queda libre para hacer ó no hacer lo que se le prescribe, en vez de que en los particulares sobre que versan los títulos primeros, la ley es absoluta é imperativa, cualquiera que sea la voluntad de los individuos. En el primer libro se considera á las personas, prescindiendo de la propiedad y del modo de adquirirla; pero en el segundo, se trata de los *bienes* y de las *diferentes modificaciones de la propiedad* y el legislador considera á las personas con referencia á sus bienes. Establece primeramente en qué se diferencian estos por su naturaleza y en sus especies, porque estas cosas son el principio fundamental en estas materias, y los demas modos de considerar la propiedad y su uso solo son consecuencias de estos principios. Define el caracter de la propiedad y sus diversos accesorios, antes de hablar de sus efectos, que no son otros que la relacion que tienen con las personas. El usufructo, el uso y la habitacion, las servidumbres y las obligaciones anexas á los bienes raices, que esplican los modos de disfrutar la propiedad y la determinan en muchos casos, son las consecuencias naturales que siguen á la definicion y distincion de la propiedad. Pero hasta aqui solo se han considerado los bienes como propiedad adquiri-

da, como posesion ó como disfrute, y no en los diferentes modos con que se adquiere la propiedad. En el libro tercero ha reunido el legislador las infinitas relaciones que existen entre el hombre y la propiedad, entre las personas y los bienes considerados en su movimiento; en una palabra, todo cuanto abrazan las *acciones privadas.* Este libro, consecuencia necesaria de los dos primeros porque no podrian concebirse las acciones sin el hombre y la propiedad que las causan, es el mas estenso, porque la ley arregla las acciones, que son infinitas como las necesidades y deseos de los hombres. Las sucesiones preceden á todos los demas modos de adquirir, porque esta transmision de la propiedad, ya adquirida por otro, es un modo natural de poseer. En las donaciones y los testamentos establece el segundo medio de transmision de la propiedad adquirida. Con precedencia á todos los convenios dependientes de la voluntad del hombre, el legislador procede á arreglar los dos modos mas generales y comunes de adquirir la propiedad: el que tenemos por derecho natural á los bienes de nuestros parientes y el que recibimos del reconocimiento ó de la generosidad de los hombres. De la propiedad adquirida, que de hecho es transmisible, pasa á tratar de otros modos de adquirir, dependientes de la voluntad del hombre; pero antes de pres-

cribirlos y establecer reglas particulares sobre esta parte de las acciones privadas, determina el legislador los principios fundamentales y comunes de todas las acciones voluntarias del hombre en el título referente á contratos ú obligaciones convencionales en general; materia que trata con una profundidad, claridad y método que hacen de este título una obra maestra entre tantas disposiciones admirables. Pero como, si bien hay empeños que se forman por la voluntad de los hombres, hay otros que son independientes de ella, el legislador ha arreglado en seguida las obligaciones que se forman sin convenio, y los casos en que los acontecimientos, fortuitos ó no, tienen mas parte en las acciones de los hombres que su voluntad. De todos los contratos que el hombre puede hacer de su propio movimiento, arreglado por la ley, el mas ordinario y comun es el que establece las capitulaciones matrimoniales; por eso el legislador lo ha hecho preceder á todos los demas contratos civiles, y ha cuidado, con un empeño especial, de todo cuanto puede interesar á las familias en él y en lo concerniente á los respectivos derechos de los dos esposos; primer modo de adquirir propiedad en que la ley no hace mas que dirigir la voluntad del hombre. Lo mismo sucede con la venta, modo de adquirir y transmitir la propiedad tan conti-

nuo entre los hombres; con el cambio, primera idea de convenio y de comercio y de adquisicion ó imitacion de la propiedad; con el alquiler, contrato de sociedad, con el préstamo depósito y secuestro, y con los contratos aleatorios ó de incierto éxito, que todos son medios de adquirir ó transmitir, dependientes de la voluntad del hombre. Se ve que hasta aquí ha seguido el legislador el mismo órden legislativo de ideas que en los dos primeros libros. Despues de las sucesiones y testamentos, medios naturales de adquirir y de transmitir, establece las ideas generales aplicables á todos los convenios y obligaciones que el hombre pueda contraer con relacion á sus bienes, por su voluntad ó sin ella. La primera es el contrato de casamiento, que por su frecuente uso é importancia merecia ser considerado como el primero de los contratos; la segunda la venta, porque, aunque menos antigua que el cambio, es un convenio mas comun en un pueblo agrícola, industrioso y comerciante, y que conoce la moneda; despues el arrendamiento, modo de poseer menos estenso que la venta; el préstamo, el depósito y el secuestro, y por último los contratos aleatorios, medios de poseer y á veces de adquirir, menos comunes aun y mas limitados. El poder, la fianza, las transacciones: el apremio corporal en materia civil, la prenda

pretoria, los privilegios y las hipotecas, el desposeer á otro judicial y forzadamente de una propiedad, y la prescripcion, menos son medios de adquirír las cosas, que de conservarlas por el sosten de la fe que se debe á los contratos. Si el legislador los ha clasificado en el número de los medios de adquirir la propiedad, es porque en muchos casos son un medio de transmitirla y adquirirla por las vias penales y coercitivas que las disposiciones del código ordenan contra la mala fe, pues no hubiera sido suficiente arreglar las acciones de los hombres, si al mismo tiempo no se hubiesen señalado penas contra la infraccion de sus mismos contratos. Así, todo se liga en este código de las leyes civiles francesas; todo está en armonía. Cada idea procede de otra idea, y todas forman una cadena de principios y consecuencias, que dependen unas de otras en el órden legislativo y en sus mismas relaciones. Solo á la nacion mas viva é instruida del universo correspondia reunir en cuerpo de doctrina, el corto número de verdades que se hallaban esparcidas y de principios olvidados; descubrir las desconocidas aun, y formar un código de leyes civiles, para el cual ninguna legislacion conocida podia servir de modelo. Este género de gloria estaba reservado á los franceses solos; pero aun al citar este código como ejemplo de método,

no apruebo todas sus disposiciones, pues las contiene contrarias á la sana política.

Sin entrar en mas detalles debo advertir que hay una cosa esencial que no debe perderse de vista, y es que el código administrativo solo debe ser la consecuencia de esta parte de las leyes constitucionales que arreglan la nacion y el gobierno, coordinándose con ella, sin lo cual la obra sería disparatada y sin trabazon con la legislacion. En efecto; las leyes políticas de un pueblo son sus primeras leyes administrativas, de las cuales emanan las demas, cuya ejecucion corresponde á la administracion; por ser esta una consecuencia del establecimiento de la comunidad. Por lo tanto, como las leyes políticas establecen los principios primitivos de la sociedad, en el código administrativo debe hallarse su aplicacion á los respectivos casos.

Lo mismo sucede en lo concerniente á su relacion con las demas leyes, como ya lo hice observar, porque todas la tienen íntima entre sí. El código administrativo se remitirá á las disposiciones de los demas códigos ó leyes, en aquellas de las suyas que tengan relacion con ellas, sin lo cual sería repetir la misma cosa y confundir las especies de leyes, contrayendo á un código lo que es materia propia de otro, y no contentándose con indicar solamente la referencia entre las

disposiciones cuyo desarrollo pertenece á otra especie de legislacion. El legislador debe separar cuidadosamente las leyes segun del órden de las cosas sobre que cada una versa en particular. Satisfacerlas segun las materias que tratan, hacer otros tantos códigos distintos ó leyes particulares, para no confundir las cosas que no deben ser confundidas, vicio que se encuentra en las leyes de todos los pueblos, en que todo se halla en un desórden y confusion que acreditan los pocos progresos que la legislacion habia hecho hasta la revolucion francesa. Así se consigue mas precision en las ideas y mas claridad en el método legislativo; se facilita el estudio de las leyes, y los mismos defectos que puedan contener, se conocen mas pronto; pero no es menos cierto tambien que las leyes tienen entre sí una dependencia digna de consideracion, y debe tenerse siempre presente en el plan general de legislacion.

Reglas naturales de las leyes administrativas.

1.ª La administracion, consecuencia natural de la sociedad política, es el gobierno doméstico de la comunidad, y por lo tanto, el *régimen comunal* es su institucion primitiva. Solo cuando este régimen existe en su pureza natural son los pueblos libres y dichosos.

2.ª Como el gobierno de cada poblacion interesa á toda la nacion de que es parte integrante, la administracion participa del gobierno político ó administracion general, lo que le da *dos caracteres.*

3.ª La administracion está instituida para velar en cada localidad y division política del territorio sobre las personas y propiedades en sus dependencias ó deberes públicos, y hacerlos concurrir á la utilidad comun: como *medio de ejecucion directa* de la voluntad pública, ó, lo que es lo mismo, de las leyes, su caracter es la accion; la poblacion ó comunidad, el objeto y fin de sus cuidados, y la ejecucion de las leyes de interés general, su atribucion propia.

4.ª La ley administrativa es el complemento de la orgánica fundamental ó *constitucion.*

5.ª La ley administrativa es una *ley pública*: ordena sobre las personas como miembros de la nacion, y sobre las propiedades como elementos de la riqueza nacional.

6.ª La ley administrativa tiene por elemento el *derecho natural*, y por principio la *equidad*: lo mismo que las demas leyes, carece de efecto retroactivo.

7.ª La ley fundamental relativa á las personas y propiedades consideradas administrativamente, y al organismo administra-

tivo, asi como á los derechos y deberes de los magistrados, es la *base* de su naturaleza, como regla constitutiva de la comunidad.

8.ª Las leyes reglamentarias, como leyes de ejecucion y de pormenor de las fundamentales, pueden ser abolidas ó modificadas; pero no deben establecerse sino para el sosten del interes comun que la fundamental ordena, y con arreglo á ella.

9.ª El ciudadano existe toda su vida sometido á la *accion administrativa*.

10. Ningun ciudadano tiene mas derecho que otro á las ventajas de la comunidad; todos gozan de iguales prerrogativas y soportan las mismas cargas. No hay mas diferencia en la *igualdad comunal* que la que naturalmente resulte de las facultades personales ó de los servicios.

11. Venir á habitar un pais es someterse á sus reglamentos, y obligarse á no hacer nada que esté en contraposicion con ellos: por consecuencia, el *estrangero* está sujeto á la accion administrativa y á los reglamentos del pais, del mismo modo que los ciudadanos: pero su derecho á la proteccion comun no se estiende á las prerrogativas nacionales.

12. Los principios que dirigen á la administracion tienen á la ley por motor, y por objeto moral de las necesidades de la comunidad, la equidad y el interés público

de la nacion, no la voluntad del gobierno: la ley es quién dá el impulso comun y uniforme, y la moral lo dirige y modera.

13. En las leyes es donde el magistrado debe *aprender las leyes*, para conocerlas con discernimiento, observarlas por razon, ejecutarlas con desinteres y buena fe y hacerlas observar con imparcialidad.

14. Siendo el sistema de establecimiento de la administracion una medida política relativa á la organizacion general de la nacion, debe ser fundamentalmente instituido por la constitucion y primera ley, que abraza el conjunto de establecimientos necesarios para la vida política de la nacion; por consecuencia, la ley orgánica administrativa no es mas que el desarrollo de la fundamental.

15. La legislacion solo considera á la nacion en sus *necesidades y dependencias generales*, no en las necesidades y deberes que nacen de los intereses particulares de cada localidad; de otro modo, seria la ley tiránica y contra la intencion misma del legislador, y sus actos injustos y opresivos.

16. Es un derecho natural de la comunidad que los ciudadanos arreglen *por sí mismos* sus intereses *locales*, por ser estos intereses cosas domésticas y de familia, porque el legislador no puede saber como los comunales lo que les conviene personal-

mente. El abandono de este derecho constituye la servidumbre personal, y su usurpacion por el gobierno consagra en principio el despotismo.

17. Siendo las funciones deliberativas y ejecutivas señales de la confianza pública, deben ser por su naturaleza, *conferidas* por la libre y voluntaria eleccion de los ciudadanos.

Estas funciones son por su naturaleza temporales y revocables.

18. En administracion, la autoridad pública para la ejecucion de las leyes se compone de deliberacion y accion, que son sus dos caracteres. La *deliberacion* es atribucion necesaria de una asamblea de ciudadanos, es decir, de una comision, consejo ó ayuntamiento: la *accion*, en que consiste la ejecucion, pertenece á los magistrados.

19. Como gobierno local, los representantes y los magistrados divisionales y comunales lo son esencialmente de los ciudadanos *habitantes* de los lugares en que ejercen.

20. Siendo las funciones públicas deberes, seria contra su naturaleza esencialmente personal, que el mandatario de la comunidad, representante ó magistrado se esceptuase de llenarlas por *ausencia voluntaria*, porque ni uno ni otro se pertenecen á sí mismos, sino á la causa pública.

21. La administracion no puede *mandar* sino en ejecucion de las leyes, para su

observancia y con arreglo á su espíritu: como el uso que hace de su autoridad se manifiesta por los procedimientos que efectua y las advertencias y discursos que publica, es *responsable* de unos y otros.

22. Siendo el régimen comunal un método político, fraccionario en su aplicacion, cada autoridad administrativa es *independiente* de cualquiera magistratura de otra division territorial. Sin embargo, en cuanto pueda interesar á las personas y á la sociedad, puedan entenderse y obrar de concierto, pues de otro modo habria discordancia en los órganos del cuerpo político, y la falta de armonía en su juego paralizaria el principio vital (1).

23. Seria contra la naturaleza de las cosas políticas, tanto como contra la seguridad individual y personal, que se pudiese ejercer *simultáneamente* una autoridad encargada de vigilar las funciones que se ejerciesen en una órden ó magistratura inferior.

24. Entre las magistraturas administrativas y judiciales hay *incompatibilidad política*, resultante de la materia y órden di-

---

(1) Como sucederia en el cuerpo humano si un haz de nervios no concurriese á la accion general del sistema nervioso, aunque cada haz tenga sus funciones particulares.

ferentes de las funciones, con relacion á la ejecucion de las leyes, y de la imposibilidad humana de desempeñarlas á un tiempo (1).

25. El magistrado no puede *establecer* ó *exigir* en ningun modo, por ninguna causa y bajo ningun pretesto, contribucion alguna, ni mudar su destino, método de cobranza ó el de documentos de pago adoptados por la voluntad comunal ó por la ley, sin hacerse reo de robo público, concusion y crimen de lesa soberanía.

26. El consejo administrativo puede *anular* las decisiones de los magistrados, pero estos no pueden *abrogar* las del consejo y sí solo recurrir al superior; pero pueden reponer sus providencias si reconocen en ellas error ó injusticia, ó á virtud de reclamacion de los ciudadanos.

27. El ciudadano puede recurrir contra la decision del consejo inferior al superior y contra las de la magistratura comunal á la divisional.

28. Siendo las autoridades administrativa y judicial esencialmente independientes una de otra en gerarquia política, tanto en

---

(1) Pero no hay incompatibilidad entre las funciones judiciales y la cualidad de consejero administrativo.

lo respectivo á los derechos que cada cual deriva de su establecimiento, como en lo concerniente á su egercicio en la egecucion de las leyes, ninguna de ellas puede embarazar ni limitar á la otra en el órden de sus atribuciones, pudiendo solo cada una reformar sus propias providencias.

29. Siendo toda cuestion de atribucion de funciones ó derechos que emanen de ellas, un verdadero litigio, bien sea que provenga de la obscuridad ó imprevision de las leyes ó que lo causen equivocadas pretensiones, es principio fundamental que si el litigio procede de obscuridad ó imprevision de la ley, la *legislatura* misma debe decidirlo, por ser la sola que puede interpretarlas ó suplirlas, y que si proviene solamente de queja por usurpacion de autoridad, pueda resolverlo el gobierno con arreglo á la ley ó á su espíritu. (1)

30. Las *dependencias administrativas*

---

(1) Solo pueden suscitarse competencias entre autoridades de un mismo órden ó de diferentes, cuando las leyes carecen de precision y claridad, cuando el legislador no ha sabido ordenar la máquina política con las menos ruedas y mayor simplicidad posible; y por último, cuando ha cuidado mas de dar importancia y brillo á su obra, que de su bondad y necesidad.

se dividen en civiles ó públicas: cuando estos deberes son de un interes personal, aunque no dejan de interesar á la comunidad, se llaman *civiles*: cuando causan una relacion necesaria de la persona con la comunidad, son *públicos*.

31. El nacimiento, el matrimonio, la adopcion, el divorcio, la mayoría política, la naturalizacion, el fallecimiento, son cosas que interesan al órden público, como necesarias para la conservacion del personal y doméstico en la comunidad: y como los documentos que los acreditan prueban el estado de los hombres en la familia, y por consecuencia en la nacion, su estension pertenece á la autoridad administrativa, especialmente establecida para formar y garantir el órden público (1).

32. En la redaccion de los documentos relativos al estado civil, solo tiene el magistrado una jurisdiccion *pasiva*.

33. El matrimonio interesa á la administracion pública, por ser lo que establece el órden en las familias y la causa permanente de la poblacion.

(1) Los documentos que prueban el estado civil se hacen judiciales en las cuestiones de posesion de estado á que dan lugar; pero en las de mayoria y naturalizacion son políticos, por ser cuestiones de interes nacional.

34. Los documentos que acreditan *el estado civil* y *el matrimonio*, dependen de las instituciones sociales y no de las creencias religiosas.

35. La inscripcion en el registro cívico, no constituye al ciudadano en dependencia ó deber administrativo, sino en cuanto al hecho mismo de la inscripcion.

36. La *naturalizacion* es un acto personal al individuo á quien concierne y cuya condicion cambia.

37. Los ciudadanos se deben indistintamente á la seguridad y defensa comun, segun las reglas establecidas por la ley y durante la edad y tiempo que la misma determina; forman la *fuerza pública*, *pasiva* para la custodia y policia de las personas y propiedades en las poblaciones rústicas y urbanas, y *activa* para la defensa de la nacion contra el extrangero.

38. El servicio en ambas fuerzas públicas, activa ó pasiva, es una *contribucion personal*: todo ciudadano debe satisfacerla sin que pueda esceptuarse sino por incapacidad física, ó por necesidad indispensable que de su trabajo tenga su familia, únicos casos de escepcion que puede pronunciar formalmente la ley.

39. Siendo la fuerza pública pasiva la custodia y garantia de las personas y propiedades en cada poblacion, existe esencial-

mente en los ciudadanos que se hallan en edad legal de velar en la seguridad comun de cada localidad: nombra sus gefes por derecho y no está sometida á mas leyes que las de su establecimiento. Solo debe *deferir* al mandato por escrito de los magistrados administrativos, siempre que tengan por obgeto la seguridad y tranquilidad públicas, y se espidan en virtud ó por el interes de las leyes.

40. La ley determina en caso de necesidad y con limitacion á la edad prescripta, el número de jóvenes ciudadanos de cada division territorial necesarios para la fuerza pública activa terrestre y marítima: deben contribuir personalmente á la defensa comun durante *tres años*, á menos que la patria se halle en inminente peligro; pero aun en el caso de que la defensa comun no exija la convocacion de la fuerza pública, los individuos que la componen deben ejercitarse en el manejo de las armas y en las evoluciones militares.

41. Los jóvenes ciudadanos que hayan cumplido la edad que requiere la ley, estan obligados á hacerse inscribir en su pueblo: deben serlo por el órden de edad, primero los mas jóvenes y despues los menos.

42. Los jóvenes naturales que se hallen *ausentes* de su pueblo, son inscriptos de derecho por la autoridad, á menos que justifiquen es-

tarlo en su nuevo vecindario. Está regla rije igualmente para con los naturales de un pueblo distinto del en que tienen su domicilio.

43. En caso de convocacion de la fuerza pública se forma el alistamiento con arreglo al censo de la poblacion local, documentos de nacimiento, declaraciones de ausencia, y de domicilio de jóvenes de otras partes en la poblacion. Mas si se hubiesen perdido las listas del estado civil del año del nacimiento de algunos jóvenes de quien se presumiese haber llegado ya á la edad que exije la ley para contribuir al reemplazo de la fuerza pública, podrá suplir por ella la declaracion de ciudadanos padres de familia.

44. La lista formada por la autorídad administrativa se publica, á fin de que todos puedan instruirse y señalar el error que les perjudiqne ó sea públicamente notorio; se rectifica despues con arreglo á las observaciones que los ciudadanos, interesados ó no, hayan hecho, y en caso de contienda se decide por el consejo comunal.

45. No deben esceptüarse de la inscripcion ó alistamiento los individuos que por alguna de las dos causas que señala la ley estan libres del servicio: el sorteo, verificado á presencia del consejo municipal, decide quienes son los destinados para formar el cupo comunal designado por la ley, y si en-

tre ellos se encontrasen algunos que gozasen escepcion, deben esponerla, acompañada de documentos que la prueben, y el consejo municipal decide, debiendo ser reemplazados en su caso por los números siguientes.

46. Ningun ciudadano designado por la suerte para el servicio militar puede libertarse de él *sustituyendo otro ciudadano*, pues la cooperacion á la fuerza pública es una contribucion personal.

47. Considerada como deber la cooperacion á la fuerza pública, el faltar á ella es accion de mal ciudadano: como contribucion, la convocacion á la comun defensa, activa ó pasiva, causa apremio y pena contra el que falta: el ciudadano que se sustrae á ella, debe ser declarado indigno de ser elegido para desempeñar ningun cargo público comunal.

48. La formacion de la fuerza pública pasiva y activa, es, no solo la simple cooperacion de la persona á una contribucion, sino una combinacion de elementos y circunstancias que no permiten una escrupulosa exactitud ni una rigorosa justicia, que solo se encuentran en cuanto á la *obligacion primitiva* de cada individuo.

49. La administracion tiene el derecho de *requerir* la fuerza pública pasiva ó activa, siempre que la necesidad pública lo exija.

50. Siendo la moralidad la sola garantia

pública de la probidad de ciudadanos llamados á formar el jurado, la administracion no debe seguir otra regla en la *inscripcion legal* de los que deban desempeñar aquel encargo.

51. La atribucion administrativa en lo concerniente á la *instruccion primaria* comprende el establecimiento de escuelas, la vigilancia, los estímulos y recompensas; sin que á pesar de ello pueda embarazar la libertad de la enseñanza, cuyo ejercicio es de derecho natural, siendo libre todo institutor ó profesor de enseñar con arreglo al método que crea preferible. El mismo principio rige con respecto á las cátedras de enseñanza de ciencias y artes, pues la ley no establece otras precauciones en este particular que la justificacion de *capacidad*, como garantia pública.

52. Siendo la ley la garantia de la sociedad y por consecuencia de las buenas costumbres, seguridad y salud de cada uno de sus miembros, debe vigilar sobre las profesiones que pueden interesar á las costumbres, seguridad y salud de los ciudadanos, pero su autoridad se limita á esta vigilancia, pues de otro modo contravendria á la libertad de industria, que es uno de los derechos naturales del hombre y del ciudadano.

53. Por consecuencia del mismo derecho de libertad natural y política, los ciuda-

danos dedicados á las ciencias y artes ó versados en conocimientos agronométricos ó industriales, pueden, por su propia voluntad, formar sociedades ó academias científicas, de artes, economia rural, industria y comercio, para fundar premios anuales, distribuir estímulos, segun el obgeto del establecimiento, sostener la emulacion, proponer programas y medios de mejora, indicar las causas que perjudican el adelanto de la inteligencia y de la industria, como tambien los recursos que pueden proporcionarse, esparcir las luces y facilitar su aumento para ilustrar á la administracion en todas las medidas ejecutivas necesarias y para asegurar la instruccion, existencia, salud y civilizacion de los ciudadanos. Estas sociedades, naturalmente libres é independientes de las leyes en cuanto á su establecimiento y régimen, pueden reunirse á ciudadanos de otras localidades y sabios extrangeros: los magistrados admitidos en ellas, lo son solo como ciudadanos (1).

(1) Sin impedir esta libertad puede disponer la ley que estas academias se correspondan con el instituto y le den cuenta de sus trabajos para que haya union y armonia en ellos, pues son rayos que naturalmente terminan en un centro comun. *Véase* lib. II, §. II, *Moral de la Administracion* núm 1.

54. Es un deber de la administracion proteger y estimular igualmente á la *agricultura* y á la *industria*, como causas de la prosperidad nacional y de la riqueza pública.

55. El *comercio* se entiende administrativamente por las personas comerciantes y por las cosas comerciales.

56. No hay mas contribucion legítima sobre la industria y el comercio, que lo que lo esté en consideracion *á su clase* con arreglo á la naturaleza de las cosas, y respetando la ley de la libertad del hombre.

57. Los *conocimientos higiénicos* son el auxiliar de la administracion, en todo cuanto interesa á la salubridad pública, y como medios de conservacion y perfeccion física y moral de los ciudadanos.

58. Todo individuo necesitado tiene humanamente derecho á los *socorros de la comunidad*, porque es un ser que padece y se halla en sociedad con sus semejantes.

59. Los socorros domiciliarios tienen por objeto especial el remedio de un mal presente, procurando medios de subsistencia al individuo capaz de adquirirla, haciendo recobrar la salud al momentáneamente atacado de una enfermedad curable y disminuyendo para lo sucesivo las causas que obligan á reclamar los socorros de la comunidad. Medio político de hacer cesar un mal

real, sin favorecer la pereza, el socorro domiciliario es parte de un buen sistema de administracion. Conducir los hombres al trabajo, á no buscar recursos sino en sí mismos, y á economizar para el tiempo en que les falten las fuerzas, ó la edad y los achaques los constituyan inhábiles para satisfacer sus necesidades; haciéndose independientes en el último tercio de su existencia, es el complemento de la perfeccion de una administracion sabia y política.

60. Los socorros domiciliarios son *temporales*, y su duracion se determina por la de las necesidades y la gravedad de estas. Se dan en especie y en dinero.

61. Cada pueblo debe suministrar los socorros domiciliarios de su *territorio*.

62. Para la distribucion de estos, debe establecerse una comision compuesta á lo menos de tres ciudadanos padres de familias y domiciliados en la localidad, cuyos individuos serán nombrados anualmente por el consejo comunal y cuyas funciones son gratuitas. Esta comision debe informarse de los pobres válidos y achacosos de la poblacion, recibir los informes, y los donativos en especie ó dinero que hayan de distribuirse, determinar la clase y cuota de los socorros que deban concederse, y visitar diariamente á las personas que de ellos participen. Todos los meses debe esta comision someter al

consejo municipal el estado detallado y circunstanciado de las sumas y objetos puestos á su disposicion y de la clase y cuota de los socorros concedidos, haciendo mencion del número de pobres, con distincion de su sexo, edad, validez ó inutilidad. El consejo *pronuncia* sobre la legitimidad de los socorros concedidos y el empleo de fondos, y provee á la insuficiencia de los auxilios haciendo uso de las rentas de la localidad.

63. El colocar en ama á los niños *espósitos ó abandonados* es un deber de la administracion local, bajo cuya vigilancia continuan hasta ser puestos en aprendizage. La autoridad determina el precio de la lactancia, aprendizage ó manutencion, así como el tiempo que hayan de durar; y los gastos que en ello se causen son comunales.

64. Todo individuo *apto para el trabajo* que se encuentre en necesidad, debe ser ocupado segun en fuerza é inteligencia y pagado por ello: si lo reusase, debe ser castigado por su pereza.

65. Los *vagabundos* de ambos sexos no naturales del pueblo, deben ser remitidos al de su naturaleza, ó pagados con sola una mitad del jornal en castigo de su vagancia, hasta que acrediten que pueden ganar su vida y justifiquen su moralidad durante un tiempo de prueba.

66. Los *hospicios civiles* tienen por ob-

jeto recoger los ancianos válidos é inválidos de ambos sexos, sin familia ni medios de subsistencia.

67. Los hospitales están destinados á recibir y cuidar á los individuos de ambos sexos que se hallen en necesidad y sin familia, atacados de enfermedades peligrosas, heridas graves ó dolencias que exigen cuidados curativos especiales.

68. Los hospicios son el asilo de los *ancianos abandonados*: los hospitales, escepto en casos raros, solo son un *socorro pasagero.*

69. Una comision de ciudadanos domiciliados en la localidad, y nombrados anualmente por los demas, es quien debe tener á su cargo el cuidado de los hospicios y hospitales, bajo la direccion y vigilancia de los consejos comunales: su encargo es cuidar de su régimen económico, del alta y baja de los indigentes que en ellos se admitan, de la policía interior del establecimiento y de la inversion de los fondos y donaciones, dando cuenta cada tres meses al consejo comunal. Sus funciones son gratuitas.

70. Los detenidos están bajo la proteccion de la ley y deben ser tratados con humanidad: la vigilancia de la administracion es la de una autoridad tutelar, no la de un inspector severo y aun menos la de un dueño.

71. La detencion no produce mas efectos que la privacion de la libertad con *comunicacion*, ó sin ella en el interior, segun la pena impuesta al delito. Pero ningun detenido, escepto el que lo esté por crimen de parricidio, detencion arbitraria, ó atentado contra la libertad y la patria, puede ser privado de la vista de su muger é hijos.

72. El objeto de las casas de detencion y cárceles, como *lugares de correccion* es hacer mejor al individuo detenido.

73. La *administracion*, régimen y policia de las cárceles y casas de detencion están confiadas al cuidado de ciudadanos nombrados cada tres meses por los de la poblacion en que estén establecidas, y las regirán bajo la vigilancia de la autoridad magistratural administrativa. Deben dar las órdenes necesarias para el alimento, comodidad y seguridad de los detenidos, como tambien dictar las medidas sanitarias y arreglar la inversion de su tiempo. Uno de ellos alternativamente debe visitar cada dia la casa de detencion ó prision, oir las quejas de los detenidos ó las que se den contra ellos, juzgarlas y ejecutar su decision, salva la apelacion á la comision de ciudadanos encargados de las causas de detencion y prisiones. Las funciones de estos ciudadanos son mejorar la suerte física y el estado moral de los presos.

74. El estado ó *memoria administrativa y moral* de la direccion de casas de detencion y prisiones, se entrega al consejo comunal, quien instruye de ella al divisional, y este la transmite al gobierno y á la legislatura con sus observaciones.

75. Las *instituciones* son la seguridad de las costumbres y de las leyes; unas y otras están ligadas de manera, que solo existe la armonía social en tanto que ellas forman un todo en su establecimiento y en su espíritu, y los ciudadanos conciben una sola é igual idea de ellas.

76. La administracion debe *estímulos, recompensas y honores* á los ciudadanos que se distinguen por sus virtudes ó por sus adelantos en las ciencias y las artes; que hacen verdaderos servicios por sus descubrimientos, ó se han hecho beneméritos por la bondad de sus doctrinas ó la celebridad de sus escuelas. Puede levantar estátuas á los ciudadanos del pueblo ó de la division territorial que hacen la gloria de la localidad y de la patria, y hacer todos los gastos que crea útiles para difundir la instruccion, la moral y las leyes.

77. La confianza recíproca entre los ciudadanos es el garante natural de la seguridad personal, de la moralidad, del órden y de la tranquilidad comun: es el designio de la *policía*, instituida para procurar el ór-

den, salud y honradez públicas. Esencialmente preservadora y conservadora, garantiza lo que es bueno y previene é impide lo malo; su carácter es la vigilancia, y su objeto la proteccion de las personas y propiedades. Fuera de las acciones humanas cesa su autoridad, su accion se detiene en el momento en que se propasa á juzgar de las opiniones reservadas, y solo tiene aplicacion en tanto que las opiniones manifestadas pueden turbar la paz pública (1): el pensamiento y su manifestacion son sus límites; de otro modo seria tiránica (2).

78. Siendo los reglamentos de policía medios de ejecucion de las leyes, no pueden ser *contrarios* á ellas, ni menos á los derechos naturales, ni á la equidad en lo que las leyes no hayan decidido.

79. *Ciudadanos* nombrados mensualmente por la magistratura administrativa, para cada cuartel en las poblaciones urbanas y para cada demarcacion de territorio en las rústicas, deben velar, bajo la inspeccion de la autoridad, en el mantenimiento de la policía: sus funciones son, hacer gozar

---

(1) Como medio intencional de turbarla.

(2) Tanto mas odiosa é insoportable, cuanto es degradante y envilece al paso que oprime.

á los habitantes de las ventajas que esta proporciona cuando es buena, y especialmente de seguridad, limpieza, salubridad y tranquilidad en las calles, veredas, caminos, lugares y edificios públicos; la conservacion de los monumentos, y la vigilancia sobre las obras públicas y construcciones particulares. Pero solo la autoridad administrativa puede, 1.° dictar disposiciones cuando se trata de ordenar precauciones locales sobre los objetos confiados á su poder y vigilancia; 2.° publicar de nuevo las leyes y reglamentos de policía ó recordar á los ciudadanos su observancia; 3.° informar á la justicia de los delitos y perseguir á los culpables.

80. La administracion solo vé ciudadanos en los *sectarios* de cualquier culto ó creencia religiosa: todo lo perteneciente á la creencia de una opinion personal y como tal no está sujeta al imperio de la ley ni al de la autoridad pública.

81. Administrativamente, la *propiedad* solo puede ser *pública* ó *privativa* de los ciudadanos: depende de la administracion por el *uso*, *la contribucion á las cargas comunes*, *las obras públicas y la enagenacion forzada* en los casos de interes general.

82. La *propiedad pública*, lo es general de la *nacion* ó particular de una poblacion ó division territorial.

83. La creacion y conservacion de la propiedad pública á está cargo del tesoro nacional; esta propiedad comprende los palacios de la legislatura, del instituto, del gobierno, los monumentos y museos de ciencias y artes, las carreteras, los puertos de mar y las contribuciones para subvenir á los gastos de la nacion: solo consiste en estas cosas, pues cualquiera otra especie de propiedad es de dominio particular (1). La *propiedad comunal*, que está á cargo de los pueblos y de las divisiones territoriales, comprende los edificios necesarios para el establecimiento de las magistraturas administrativas y judiciales, y cualquier otro objeto de utilidad comun; los caminos, calles, plazas, fuentes, muelles, puentes, mercados, alhóndigas, paseos, bibliotecas, monumentos de las artes, hospicios, hospitales, cementerios, y las contribuciones que constituyen la renta de las localidades (2).

---

(1) Por propiedad que solo puede ser particular se entienden los bosques, montes, fincas rústicas, casas y canales.

(2) Los teatros y los templos para el culto son de dominio particular: los pueblos, lo mismo que la nacion, no pueden poseer montes, bosques, canteras, casas ni fábricas, ni tampoco fincas rústicas, ni propiedad alguna cuya posesion sea personal por su naturaleza, pues perju-

84. Ninguno puede llamarse *dueño* de la *propiedad comunal*, sino la comunidad ó poblacion misma: nadie la posee, pero todos tienen derecho á gozarla.

85. La *propiedad particular* se compone de todo cuanto existe en la naturaleza ó produce la industria humana, que, no perteneciendo al uso comun ó teniendo un destino de utilidad general, puede esencialmente ser patrimonio de un individuo cualquiera.

86. El cuidado que la administracion ejerce sobre las propiedades públicas, está reducido á procurar su conservacion, y la delegacion de esta vigilancia en otros ciudadanos no disminuye su responsabilidad.

87. La ley administrativa no considera en la propiedad privada la posesion ó transmision; sino la dependencia en que su *uso* ó *empleo* está del interes comun de la sociedad. Arregla las modificaciones de este uso á los principios generales de la ley civil y determina la accion pública sobre la propiedad: estas modificaciones conciernen á los bosques, montes, minas, canteras, pantanos, canales, navegacion interior, productos de la industria, pesca y caza.

---

dicaria á esta clase de propiedad y seria una usurpacion de ella.

88. La esplotacion de las substancias minerales, combustibles, fósiles, betunes, tierras y pyritas y canteras, cualquiera que sea su clase, no puede verificarse sin permiso de la administracion, quien para concederlo procurará ilustrarse con los informes de las sociedades científicas de agricultura é industria.

89. Las *cortas, semilleros, replantacion ó roturacion* de los bosques ó montes no cerrados, no deben verificarse sin dar prévio aviso á lo autoridad administrativa.

90. Los propietarios de *pantanos* no podrán proceder á su desecacion, sino con arreglo al método y condiciones impuestos por la autoridad administrativa, la cual puede obligarlos á verificarla, si lo cree necesario al interes público.

91. Los *propietarios ribereños* de los rios navegables están obligados á dejar á lo largo de sus orillas un camino para el tránsito de los caballos, en cuyo caso se hallan tambien los dueños de propiedades situadas á orillas de rios ó arroyos flotables. No pueden plantar árboles, abrir fosos, levantar una cerca, sino á una cierta distancia de los rios y arroyos; ni apartar el agua, alterar su curso con fosos, malecones, canales ó de otro modo, ni sacar arena ú otros materiales.

92. Nadie puede pretenderse *propieta-*

rio esclusivo de las aguas de un rio, ria navegable ó flotable, ó arroyo comun; pero los propietarios de sus orillas pueden, en virtud del derecho general, hacer derivaciones de agua, sin que por ello alteren ó embaracen su curso de un modo perjudicial al bien general ó á la navegacion establecida.

93. La *pesca* en las orillas es de derecho comun, conformándose en ella á los reglamentos de policía.

94. Los *propietarios de fincas rústicas* son dueños de variar á su voluntad el cultivo y esplotacion de sus tierras, conservar sus cosechas y disponer de los productos de su suelo para el interior del pais ó para el estrangero, siempre que no perjudiquen al derecho de otro.

95. Todo propietario es libre en tener la especie y cantidad de ganados que crea útil á la esplotacion de sus tierras, y hacerlos pastar en ellas esclusivamente.

96. El derecho comun de *trashumancia y pasturage* no impide á los propietarios el cerrar sus heredades. Mientras una posesion está cerrada no está sujeta á aquel derecho. El cerramiento liberta tambien del de pasturage, recíproco ó no, siempre que no proceda de contrato.

97. Los propietarios y arrendadores *no domiciliados*, pueden poner en el rebaño comun ó hacer guardar en rebaño separa-

do el número de cabezas de ganado que quieran, segun el tanto territorial que esté determinado por los reglamentos y usos locales.

98. El propietario ó arrendador es dueño de hacer su *recoleccion*, cualquiera que sea su naturaleza, con los instrumentos y en el tiempo que le convenga, siempre que no cause perjuicio á las propiedades contiguas.

99. Todo propietario ó arrendador tiene derecho para destruir ó hacer destruir toda especie de caza sobre sus tierras, valiéndose al efecto de redes ó de cualquier otro medio que no perjudique los frutos de la tierra: tambien lo tiene de rechazar con armas de fuego los venados que acudan á las cosechas, sin perjuicio de conformarse, en cuanto al uso de armas, á lo que esté mandado para garantizar la seguridad pública. El propietario, poseedor ó usufructuario es dueño de *cazar ó hacer cazar* sobre su heredad no cerrada, despues de levantados los frutos, y en todo tiempo puede hacerlo en sus lagunas, estanques, bosques, montes ó tierras, siempre que estén separados con cercas ó vallados vivos de las heredades de otros.

100. Los *autores* de escritos de todas clases, *los pintores*, *los dibujantes*, *los grabadores y los compositores de música*, gozan durante su vida del derecho esclusivo de

vender y distribuir sus obras en todo el territorio de la nacion y en el estrangero, y ceder el todo ó parte de su propiedad á las condiciones que quieran: sus herederos gozan del mismo derecho durante los treinta años siguientes al fallecimiento de los autores; pero los cesionarios solo lo tienen por su vida.

101. Para conservar ó asegurar una *propiedad industrial*, se declara á la administracion por escrito si el obgeto que se presenta es de invencion, perfeccion ó solo de importacion, y se deposita en pliego cerrado una descripcion exacta de los principios, medios ú operaciones que constituyen la invencion ó descubrimiento y los planos, cortes, dibujos y modelos que le son relativos, á fin de poder confrontar la descripcion con la demanda, despues de espedido el título. Este se concede sin prévio exámen, y solo hace mencion de la demanda y del goce esclusivo durante el tiempo solicitado. La autoridad no garantiza en manera alguna la propiedad, el mérito, ni el éxito.

102. Ningun ciudadano puede ser obligado á ceder su propiedad sino en favor de la *utilidad pública* y sin que haya sido préviamente reintegrado de su valor.

103. Las *obras públicas* son de utilidad comun: siendo su obgeto facilitar la vida y dar comodidad á las localidades, solo con

este fin deben emprenderse; porque gravitando su coste necesariamente sobre las rentas de los ciudadanos, hacer solo por hacer, es un robo á la propiedad individual.

104. Las obras públicas son la señal de la civilizacion de los pueblos: su objeto es la utilidad general de la *nacion*, la de una *division territorial* ó la de una *poblacion* solamente. Esta diferencia, al paso que demuestra á cual de estas tres poseedoras beneficia su construccion, establece por cuál de ellas se sufragan los gastos del establecimiento que tienen por obgeto.

105. Las obras de utilidad general son, las carreteras, puertos, faros, arsenales marítimos, palacios de la legislatura, instituto y gobierno, museos de ciencias y artes y monumentos consagrados á la memoria de hombres célebres ó de acontecimientos memorables. Las de *utilidad parcial* territorial, son, los caminos secundarios, los rios, rias, edificios para el establecimiento de las magistraturas administrativas y judiciales, monumentos de las artes, depósitos científicos, y todo cuanto por la ejecucion de estas obras se constituye en propiedad local. Las obras de *utilidad comunal* son, los edificios destinados á las autoridades administrativa y judicial, los caminos, rios y arroyos de aprovechamiento particular de la poblacion, los mercados, muelles, puentes, cárceles, y de-

mas obras que por su misma construccion constituyen una propiedad comunal.

106. La construccion y reparacion de las obras que corren á cargo del tesoro público, se disponen por la *legislacion*; la de las pertenecientes á una division territorial, por el *consejo divisional*; de las que son propiedad de una poblacion, por su *consejo comunal*: cuyas obras se sostienen á costa de la nacion ó de las localidades, segun la autoridad que autorizó su fabricacion.

107. Las obras públicas, cualesquiera que sea su naturaleza, deben efectuarse por oposicion: en las dispuestas por la legislatura juzgará de la oposicion el instituto, y las academias en las que se verifiquen por cuenta de las localidades. Los arquitectos, estatuarios ó ingenieros, cuyos proyectos se adopten, ejecutarán los trabajos bajo la inspeccion de la autoridad pública, quien cuidará de que se lleven á efecto las condiciones de los respectivos proyectos.

108. Si las rentas comunales fuesen insuficientes para la apertura ó reparacion de veredas vecinales, podrán los habitantes suplir la falta por su *trabajo personal*, pero solo tendrá lugar esto por el consentimiento libre de los habitantes de la poblacion. Estos trabajos comprenden el servicio por personas, bestias y carros, graduado en razon al número de varones de cada familia y la

utilidad que cada vecino reporta de la construccion, y se cuenta por jornales. Los individuos cuyo trabajo habitual es indispensable á la subsistencia de su familia, están exentos de derecho.

109. La *incomodidad* que cause la construccion ó reparacion de obras públicas, es una servidumbre ó carga temporal aneja al vecindario, pero está sujeta á indemnizacion cuando causa pérdida en la propiedad particular ó interrupcion en su disfrute.

110. La propiedad comun procedente de obras públicas, está, en cuanto á vecindario, *sometida á las mismas reglas civiles* que rigen á las posesiones privadas contiguas.

111. No puede verificarse ninguna *venta*, *cesion* ó *cambio* de la propiedad comun sin que lo autorice una ley ó decision administrativa.

112. La *combinacion* de los valores *intrínseco* y *eventual* produce el valor *real* y determina el precio verdadero de la adquisicion.

113. La adjudicacion por *subasta* es el método natural para la construccion de obras públicas.

114. La *economía pública* no tiene otros principios que los de la doméstica, de la que solo se diferencia en la aplicacion: su naturaleza procede de leyes y fenómenos de un mismo órden y de la sensatez en el empleo de las cosas que del mismo resultan.

115. El contribuir á las cargas públicas es una deuda sagrada que pesa sobre todo ciudadano: nadie puede libertarse de su pago á no estar formalmente esceptuado por la ley por falta de medios de subsistencia.

116. La demora en el pago de la *contribucion* causa *apremio*, pero solamente sobre las rentas de las fincas ó los productos líquidos de la industria.

117. Las contribuciones son las únicas *rentas* de la nacion y de los pueblos, sin que los caudales públicos puedan tener otro orígen ó causa: todo ciudadano adquiere derecho al goce de las rentas de una localidad, al año de su establecimiento en ella.

118. La *legislatura* y los consejos comunales son las únicas autoridades que pueden establecer contribuciones, con arreglo á su naturaleza y método fijados por la ley constitucional y á los límites que esta prescribe.

119. La *arbitrariedad* en la reparticion ó cobranza de las contribuciones es un atentado contra la propiedad y un delito contra las personas.

120. La accion administrativa, en lo perteneciente á contribuciones, consiste en el establecimiento, conocimiento de las reclamaciones, recaudacion y apremio, en la cuota correspondiente á su respectiva localidad.

121. La contribucion de las *propiedades materiales* gravita sobre sus rentas en igual-

dad proporcional, deduciendo del producto los gastos de conservacion ó de cultivo, y sin mas escepciones que las concedidas para estímulo de la agricultura ó por utilidad general de la poblacion.

122. La *contribucion industrial* se establece con arreglo á la poblacion.

123. La *contribucion personal* consiste en tres jornales de trabajo, con arreglo al precio que tengan en la localidad.

124. Los *gastos administrativos* se dividen en comunales ó parciales del territorio, sin que puedan gravitar sobre el tesoro público en atencion á que su objeto es un interés local. Son *fijos*, en cuanto tienen por objeto las necesidades anuales ordinarias de la poblacion, y *eventuales* en la parte que se destina á cubrir las imprevistas; pero siempre son anuales.

125. Cuando las rentas son *insuficientes* para los gastos, la contribucion que se establezca solo podrá serlo como suplemento á las ordenadas constitucionalmente.

126. Toda contribucion que no sea de las que la ley fundamental establece, y dispone su naturaleza y método de recaudacion, es una usurpacion del derecho de soberania, un atentado contra el poder legislativo y un robo á la propiedad.

127. Como *en contabilidad* tiene todo un enlace tan necesario que la menor inter-

rupcion destruye la naturaleza misma del informe, todo en ella es imperativo: la magistratura administrativa debe rendir anualmente la *cuenta* de sus gastos al consejo comunal, quien la aprueba, ó persigue á la autoridad en caso de concusion ó prevaricacion. Esta cuenta debe hacerse pública para satisfaccion de cada individuo.

128. Como cada comunidad ó poblacion no es mas que una familia de ciudadanos que se gobierna á sí misma en todo lo concerniente á sus bienes y manejo interior, aunque con sujecion á las leyes de la nacion que son el lazo político de todo el pueblo, no existe mas contabilidad administrativa que la espresada.

CONCLUSION.

Deseoso de tomar mis principios en su verdadera fuente, los he buscado en la naturaleza misma de la sociedad. Con efecto, el cuerpo político es un ser organizado como cualquier otro en el órden posible de los seres existentes, sin que su constitucion se diferencie sino en que se compone de una agregacion de individualidades, de donde resulta su naturaleza propia, que lo constituye un ser particular, y de la cual proceden facultades y menesteres de distinta especie y la necesidad de órganos adecuados

á ellas: es propiamente una naturaleza compuesta de naturalezas humanas.

Siendo el cuerpo político una agregacion de individualidades de igual naturaleza, es necesariamente un compuesto de las necesidades, facultades y relaciones de cada una de las individualidades que lo constituyen; y como estas individualidades, necesidades, facultades y relaciones son las mismas, resulta que su naturaleza es una en este concepto; lo contrario solo puede suceder cuando los intereses en privados, es decir, la aristocracia, una faccion ó el despotismo se sustituyen en lugar del cuerpo político; y por consiguiente, en este caso se nota mala organizacion, temperamento vicioso, incomodidad ó enfermedad en el cuerpo social.

De que el cuerpo político es un ser, se deduce que por su misma naturaleza goza de los órganos necesarios para darle vida y sostenerlo. Aquí se presenta tal como es este ser de convencion, que los publicistas, cual atrevidos Prometeos, han creado á su gusto en todo tiempo, dotándolo presuntuosamente de órganos que la observacion de la naturaleza política no encuentra ni puede reconocer en el órden natural de las facultades y necesidades del cuerpo político.

¿Pero cómo se encuentra el cuerpo político en el órden de los seres? Por esas leyes primordiales que le son propias, sin las

cuales no podria existir, y son parte de las leyes universales que sostienen la armonia en el universo. La sociedad nó es un efecto de lo que tan impropiamente se llama casualidad; en todo tiempo ha nacido por el hecho solo de la sociabilidad natural humana: jamás tuvo otra causa, pues no podia encontrarla en otro punto que en la naturaleza misma del hombre que es la unidad de que se compone el todo social; es decir, en la necesidad que tiene de un ser de su especie para vivir y conservarse. La sociedad es, pues, un hecho natural, independiente de la voluntad del hombre, y por consecuencia de los convenios humanos, que no pueden instituirla sino solo organizarla. Preexiste á todo sistema de sociedad, pues este es un hecho de la voluntad social, es decir, un convenio, al cual preexisten forzosamente los que lo hacen. Pero no puede existir sin un régimen social, porque este es su modo de ser, necesario á su vida y al sosten de su existencia. Resulta de estos hechos, que la soberania pública que se ha querido ó creido falsamente poder colocar fuera de la sociedad, es uno de sus atributos naturales, necesarios y rigorosos, porque su caracter distintivo y la libertad del hombre son una consecuencia de su naturaleza respectiva, y porque todos los poderes emanan de ella necesariamente.

La comunidad existe, pues, naturalmente por el hecho de la sociabilidad natural del hombre; pero en ella, como en todos los seres organizados, la condicion de la existencia está unida á los medios de sostenerla, sin los cuales cesaria de ser posible: el hecho solo de que estos medios no esten en armonía con la naturaleza de un ser, lo que solamente le impide gozar de la plenitud de sus facultades, basta para imposibilitar su existencia, y segun se encuentra en uno de estos dos casos, goza de salud ó enferma. Mas para que el cuerpo social esté bien organizado, no basta que posea los medios en que consiste su vida, es preciso que estos esten arreglados á lo que exije su naturaleza, pues de otro modo habria embarazo en el movimiento ó superabundancia en la accion.

Dos instituciones fundamentales constituyen esencialmennte la vida social; la potestad de hacer las leyes, y la autoridad que las pone en accion. La primera de ellas se refiere primordialmente á la economia política, y no es el obgeto de mi obra.

La autoridad encargada de poner en accion las leyes es de tal modo indispensable por su naturaleza al órden social, que aun en el despotismo, en que la voluntad de un dueño es la ley, les son precisos agentes que la hagan ejecutar. Pero la ejecucion de las

leyes abrazan dos ramos, que son los dos medios naturales de efectuarla; la *administracion y la justicia*; porque en ellos existe propiamente la ejecucion de las leyes, y solo en ellos se encuentra la accion directa por ser los dos resortes que la proporcionan inmediatamente á los ciudadanos.

Pero, ¿cómo es que solo en la administracion y la justicia se encuentra realmente la ejecucion de las leyes? Porque son los dos medios indispensables para que sean, no diré conocidas, sino observadas por los ciudadanos, y estos dos medios tienen su raiz en la naturaleza de las cosas políticas. La ley es un hecho, pero pasivo: es inerte por sí misma, y para que exista activamente es indispensable que una fraccion de la comunidad se encargue de aplicarla al todo y de hacerla observar individualmente, es decir, que ciudadanos elegidos por la comunidad cuiden de que se observe y respete como regla comun. De aquí la administracion y la justicia, estos dos órganos naturales de ejecucion, estos dos medios de llevarla á efecto, indispensables á toda sociedad política, estas dos magistraturas de diferente naturaleza, exigidas por la misma necesidad social, pues los ciudadanos deben observar las leyes y ser castigados cuando las infringen.

Pero si bien no es posible concebir la comunidad sin administracion ni justicia,

no sucede lo mismo con el gobierno que solo en ellas existe propiamente. En este punto especialmente es en el que importa formarse ideas exactas; pues en él comienza la serie de sofismas y errores que se han formado en esta materia, y distinguir bien desde luego lo que debe entenderse por administracion y por gobierno: en la naturaleza misma de las cosas políticas se encuentra la solucion de este problema.

Por poblacion se entiende, en una demarcacion territorial mas ó menos estensa y cualquiera que sea su posicion, una aglomeracion de familias indígenas reunidas en comunidad por la naturaleza misma, es decir, por una de las leyes primitivas que emanan de la sociabilidad natural del hombre: su primer elemento está en la familia como el de esta existe en el hombre. Es una familia mas ó menos numerosa, que habita un mismo recinto (aldea, villa ó ciudad), cuyo recinto es para ella lo que el techo comun para una familia particular y que, con relacion á la nacion, es lo que cada individuo respecto á la familia de que es miembro, una de las unidades que componen la suma nacional. Por consiguiente es un hecho natural; y cuando por su arreglo se convierte en resultado de un convenio, la ley que la constituye no hace mas que reconocer políticamente aquel hecho y dar-

le una existencia política entre las cosas sociales.

Desde que la comunidad existe naturalmente, porque la ley, aun en el hecho de su establecimiento, no hace mas que aplicar una organizacion convencional á una sociedad ya formada, cualquiera que sea el estado en que la encuentre, tiene un interes propio en su *conservacion*, porque posee el instinto de su existencia, y como todo ser organizado, el conocimiento de todas sus necesidades y la voluntad y facultades de satisfacerlas. Su soberanía, en este concepto, emana del hecho mismo de su existencia, pues todo principio contrario se opondria á la naturaleza de las cosas, y seria absurdo porque lo imposible no puede existir. De aquí resulta que la administracion comunal es un *manejo de familia* y por consiguiente natural; y que cualquiera otro, mas ó menos semejante, es una derogacion del derecho natural de conservacion, primera condicion de todos los seres, porque es la necesaria para el sostenimiento de su existencia. En efecto, la administracion comunal emana necesariamente, 1.º del hecho mismo de la existencia de la agregacion de familias indígenas que viven en comunidad sobre el territorio y en el recinto en que nacieron ó se establecieron; 2.º el derecho de conservacion inherente á todo

ser, derecho que emana del mismo principio que el natural del hombre; 3.º de la necesidad de fundir, mantener y garantir en favor del interés comun, que no es otra cosa que la fusion y reunion de la totalidad de intereses individuales, los intereses de cada uno de sus miembros. ¿Cómo podria ser de otro modo, pues cada ser, individuo ó cuerpo colectivo, recibe y debe necesariamente recibir de su naturaleza, no sólo las facultades adecuadas para conservarse y existir, sino tambien la voluntad necesaria para ejercitarlas? Decir ó creer lo contrario, ¿no es decir ó creer que la naturaleza al formar los seres no los ha dotado de estas facultades, lo que sería imposible, á menos de admitir en el órden de los seres posibles, otra naturaleza, es decir, especies que difiriesen enteramente de las que existen? La inteligencia no puede trabajar sino sobre lo que existe, para conocer por la observacion de la naturaleza y de sus fenómenos las leyes que los rigen y para hacer una aplicacion exacta de los efectos de estas leyes á nuestras necesidades, porque siempre que se contraviene á ellas se produce el mal y el desorden.

De que la administracion comunal es un manejo de familia, se deduce, que siendo natural este manejo, es el único *bueno* y *conveniente*: porque ¿qué es esta administra-

cion sino la direccion de la fusion comun de todos los intereses individuales, y la participacion de cada miembro de la comunidad en la custodia y conservacion de estos intereses, lo que, aun para toda una nacion, constituye el interés público? Cuanto mas se aproximan estos intereses individuales, mas son sus puntos diarios de contacto, así como en las familias cuanto mas estrechos son, son mas apreciables y poderosos, porque se componen de cosas necesarias, de relaciones indispensables, de necesidades contínuas, como lo son los menesteres y relaciones primitivas para el hombre. Ademas, cuanto mas próximos estan, mas conocidos son y por consecuencia mejor custodiados por los interesados mismos. De aquí la necesidad de que el manejo de los negocios comunales esté á cargo de los mismos interesados, cualquiera que sea el sistema de la policía general de la nacion. A este principio natural añadiré la consecuencia moral que de él procede; y es, que la comunidad no está bien sino en tanto que goza de sus facultades, del mismo modo que el hombre no está sano sino cuando disfruta el libre ejercicio de las suyas. Por consiguiente, cuando para la seguridad de la custodia y sosten de los intereses privados en el interés comun, custodia y sosten á que todos no pueden concurrir simultáneamente, se eli–

jen algunos de los interesados, esta delegacion de la suma de derechos individuales es propiamente un depósito, un encargo de confianza que el órden público y la naturaleza forzada de las cosas hacen necesario. De aquí nace naturalmente la *administracion comunal*, es decir, el manejo personal por los interesados, manejo cuyo primer elemento en su motivo y objeto es la conservacion de los intereses comunales. Aunque por una estension de la ley orgánica nacional se concede este manejo á la administracion general, por consecuencia precisa de que cada comunidad ó poblacion es un miembro del cuerpo nacional, la ley en este caso no hace mas que comprender en el interes general de la nacion los intereses parciales de los pueblos que la comprenden, así como la que arregla políticamente las familias, solo ordena su posicion social y el ejercicio de sus derechos políticos, sin mezclarse en nada relativo á su régimen doméstico. La ley orgánica ó constitucion, solo es en este concepto para los pueblos, lo mismo que para las personas, un lazo del haz nacional, una regla comun para cosas de interes general, una medida de direccion á favor de este interes, pero medida que deja y debe dejar á cada individuo, sea poblacion ó persona, el manejo de sus negocios personales; porque tanto esta libertad como su ejercicio

son un derecho natural, derecho que solo puede aprovechar á la causa pública cuando no está entorpecido. ¿La suma de resultados producidos por las facultades de cada cual, sea cuerpo ó individuo, no es realmente lo que compone el poder, fuerza y riqueza de la nacion, como los derechos naturales de cada uno componen la soberanía pública?

Los pueblos tienen su existencia propia, cuyo carácter es la *independencia*, en todo cuanto les interesa personalmente; y solo se reunen al cuerpo político, porque, por su confederacion ó conjunto de indigeneidad, forman la nacion. No hay duda en que todo debe concurrir á la armonía política, pero no se conseguirá jamas esta armonía desnaturalizando el orígen y efectos de las relaciones sociales; porque solo puede resultar de la aplicacion de la observacion exacta de la naturaleza política.

Vemos pues ya de donde nace y en qué consiste la administracion comunal, y porque, sin perder su carácter de localidad, entra como parte necesaria del todo social. La comunidad tiene pues un carácter distintivo y una potencia real, que una y otra emanan del hecho mismo y único de su existencia, y que por consecuencia están de tal modo en su naturaleza, que ni aun el despotismo mas absoluto que pudiera imaginarse podria quitárselas enteramente.

Al lado de esta comunidad natural, la ley política orgánica imagina y forma, por interés de la sociedad y del órden público, una comunidad *ficticia* compuesta de la mayor ó menor reunion de estas comunidades naturales; pero imitando siempre en ella lo que constituye la esencia y forma de las cosas, pues la ley mas perfecta es la que mas se aproxima á la realidad. Por esta razon nuestra division territorial por *departamentos* ha obtenido siempre la aprobacion de todos los hombres reflexivos y verdaderos políticos y ha quedado como uno de los bellos títulos de la gloria legislativa de nuestra inmortal asamblea constituyente, como será para siempre uno de los monumentos de su genio y uno de sus instructivos trabajos. Esta division ficticia del territorio, puramente política, solo es un principio, una medida para el gobierno: solo como medida general surte este efecto. Su motivo y objeto primarios son, el egercicio de los derechos políticos, mas facilidad en la accion de las leyes, mas union en los intereses locales, por efecto de su mayor concentracion, y mas armonia en el movimiento general, por haber menos resortes y mas similitud en las ruedas que lo producen. Sólo es un medio de gobierno por cuanto facilita el establecimiento y organizacion de la administracion pública, en la parte de ejecucion directa de las leyes, ejecucion cuya

direccion y vigilancia constituyen lo que se llama gobierno.

Pero de que en un territorio estenso, como lo son en Europa los ocupados por las diferentes naciones, sea precisa la division en fracciones, cualquiera que sean estas, no se deduce necesariamente la precision de subdividir estas fracciones en cantones, distritos, partidos etc. pues esto mas bien seria desnaturalizar el principio que escederlo. Esta subdivision jamas puede ser favorable al interés público, al cual es inaplicable en resultado; solo es ventajosa al gobierno, es decir, á un interés siempre opuesto al interés comun. ¿A qué esta division de comunidades de habitantes, cuando naturalmente existe ya en las poblaciones, y legislativamente en la particion del territorio en *divisiones geográficas políticas*? ¿Qué añade esto á la libertad y á los derechos; qué facilidad dá á la accion, que son los dos grandes fines, único objeto de toda institucion social? ¿Para qué complicar el organismo politico y sobrecargar á la legislacion de leyes malas, por cuanto son inútiles? ¿Porqué, en fin, crear cargos que no solo no aumentan facilidad á la ejecucion de las leyes, sino que la entorpecen y hacen su marcha mas lenta y menos segura? Todo cuerpo político es una máquina que solo puede ser intrínsecamente buena y útil en sus efectos, en

tanto que su accion no se embaraza por piezas parásitas é inútiles; pues estas, lejos de aumentar el movimiento, lo complican y debilitan por la multiplicidad é incoherencia de sus efectos parciales. Toda institucion no exigida por la naturaleza politica, es un mal, y solo incomodidades produce: es una escrecencia que no puede vivir sino á costa de la sustancia social, como todo lo que es superfetacion en el hombre, en los animales ó vegetales. Este lujo de instituciones no necesarias oculta una pobreza real de órden social: solo lo necesario es útil y bueno en política, porque procede de la naturaleza misma de las cosas. Bastante es ya que los gobiernos corroan y desgasten lo necesario, sin dejarles tambien la facultad de levantar ó mantener el edificio social á su gusto y por su propio interés.

La administracion, *politicamente* dicha, existe en la autoridad instituida en cada division territorial: en ella es donde la observacion de la naturaleza del cuerpo politico manifiesta hallarse esta accion pública y directa de las leyes sobre los ciudadanos. Su elemento primitivo existe en la administracion comunal, que es el primer grado de la administracion pública; pero aunque en ella esté aquella accion en relacion mas directa con el interés general, la administracion divisional conserva siempre su caracter de lo-

calidad, sin el cual cesaria de concurrir á la armonía social. Si este caracter está mas pronunciado en la administracion comunal, es porque cuanto mas se aproximan los intereses son mas profundos y por el contrario, cuanto mas se estienden, mas se confunden con el interés general. La administracion territorial, lo mismo que la comunal, pero de un modo mas marcado que esta, tiene tambien un caracter público que la hace ser una de las dos instituciones en quienes reside esta accion pública que se llama ejecucion de las leyes, siendo la justicia la otra. De que la administracion territorial es propiamente la administracion política, se deduce que en ella reside el *poder ejecutivo*, y asi es como la reunion de estas administraciones ó instituciones establecidas en cada division territorial, forma realmente lo que se llama gobierno, en su accion sobre las cosas públicas, como la justicia ó los tribunales lo forman en su accion sobre las cosas privadas.

Del principio de que las administraciones comunal y territorial reunen el doble caracter de ser un manejo de localidad y público; resulta para una y otra la necesidad de ser á un tiempo mismo en su método de existencia una institucion *representativa y de magistratura*: este principio emana de la naturaleza administrativa, cuya esencia

es ser un manejo de localidad dedicado al interés comun, y por malas que sean las leyes y contrario que sea el método de gobierno, no pueden quitarle este caracter, que se encuentra, á pesar de las leyes opuestas que han regido y rigen en este punto á todos los paises, hasta en los gobiernos absolutos de Oriente.

Siendo la administracion, en general, un régimen representativo, la consecuencia natural de este principio es el *derecho* de cada ciudadano á ser miembro de la representacion local y concurrir á la eleccion de los que la formen: de aquí las asambleas administrativas, naturalmente participantes del doble caracter de la administracion, es decir, formadas, tanto para velar sobre los intereses locales, como para hacerlos cooperar al interés general, segun el método y reglas prescritas por la ley constitucional, que es la espresion de la voluntad pública general. Este derecho de los ciudadanos á elegir y poder ser elegidos, no es ni puede ser una concesion de la ley política, sino un derecho natural que la ley constitucional arregla solamente como los demas derechos, en favor del interés público, pero sin atacar su libre ejercicio. Por consiguiente, toda ley que contravenga á él, bien sea limitando el derecho de eleccion á ciertas personas ó á condiciones tomadas en la naturaleza de la

propiedad ó de una especie de ella, sea entorpeciendo la gestion local de los bienes comunales reduciéndola á los que posean ó disfruten propiedad, ó bien imponiendo deberes sin derechos que los causen, es atentatoria contra las personas.

Siendo la administracion una autoridad instituida para hacer observar las leyes por los ciudadanos, necesita de magistrados que ejerzan esta autoridad. Esta magistratura es una delegacion que se hace en los electos por la voluntad comun, para la custodia de las leyes, garantes de los intereses individuales y generales. De aqui resulta necesariamente que esta *delegacion* emana de las partes interesadas y no del gobierno, no tanto porque todo poder conferido procede de la soberanía pública, pues lo contrario solo puede suceder en épocas de despotismo, sin que tampoco su usurpacion pueda destruir el derecho, sino porque la administracion comunal, por su naturaleza, solo concierne á los intereses locales, y estos sólo se reunen al general para componerlo. En efecto, analícese rigorosamente la administracion, y por último resultado se encontrará siempre que su institucion tiene por objeto manejar una fraccion del territorio y dirigirla en favor del interés general de la nacion.

Resulta de estos principios, 1.º que la *magistratura administrativa* es una delegacion

de la confianza de los ciudadanos, y que el magistrado administrativo es el hombre de la localidad y no un agente del gobierno; 2.º que para todo cuanto no pertenece á la ejecucion, propiamente dicha, existe una *asamblea de ciudadanos* encargada de la deliberacion, fiscalizacion y censura, para seguridad del depósito de los intereses comunes confiado á la autoridad ejecutiva, y para dirigirla en cualquier particular en que puedan comprometerse estos intereses.

¿Qué cosa debe entenderse por gobierno, qué institucion debemos reconocer por tal en el establecimiento público, y cuál es su empleo en la organizacion ejecutiva? El gobierno lo tiene todo de la ley, y tanto en su organizacion como en sus efectos es una creacion de ella: no vive naturalmente, pues no tiene, como la administracion, su raiz en la comunidad misma; no es una modificacion de un hecho natural, y existe solo por convenio. Es una medida necesaria, pero hija de una necesidad social y como tal ha corrido en todos tiempos y en todos los pueblos la suerte y alternativa de estos. Su naturaleza es diferente de la de la administracion. Pero de que su institucion tenga por objeto reunir todas las administraciones en un haz comun para la ejecucion general y uniforme de las leyes, no seria exacto deducir que la administracion es una consecuencia del

gobierno, pues por el contrario este ès una consecuencia de aquella, por cuanto solo está instituido como centro de la administracion general, es decir, para reunir todas las administraciones individuales en un conjunto comun y reducirlas á una marcha uniforme. Es propiamente una rueda central sobrepuesta á otras esencialmente indispensables á la accion, para mejor precisar el movimiento.

El *carácter* del gobierno, que procede de la causa de su establecimiento y del obgeto de su institucion, es la trasmision, la direccion y la fiscalizacion, pero no, como se pretende aun, la impulsion; pues solo de la ley la recibe toda autoridad ejecutiva; de la ley que es la union pública y fuera de la cual todo es despotismo. He aquí la causa de la institucion del gobierno, no para administrar por sí mismo, pues gobernar no es mas que ejercer la transmision, la direccion y la vigilancia. Cuando traspasa estos límites, irrevocablemente establecidos por la naturaleza de las cosas, hay despotismo, bien sea que proceda de usurpacion de su parte ó bien porque la ley lo autorice variando aquellos límites. Por consiguiente, el gobierno es el *punto central* en que terminan las administraciones, pero solo puede ser considerado como el conjunto de las unidades que lo componen, así como en un cír-

culo el punto céntrico no es mas que la reunion de los rayos que forman la circunferencia. Es un medio de centralizacion establecido en favor del órden público y propiamente el intermediario entre la legislatura ó poder legislativo y el ejecutivo que se compone de las administraciones y tribunales. Cualesquiera que sean las pretensiones de los gobiernos para ensanchar el círculo de su poder y crearse derechos, sin inquietarse por los deberes que imponen, no pueden destruir el principio de su naturaleza, y tampoco la ignorancia de los hombres puede hacer que los principios anejos á cada órden de cosas dejen de existir. Pero cuanto mas circunscripto se halla el gobierno en los límites de su establecimiento, por la naturaleza misma de las cosas, tanto mas *respetable* es su carácter, cuando es y permanece tal como el órden natural político quiere que sea. Elevado por el lugar que ocupa en la organizacion social, recomendable por sus atribuciones, mas útil aun por sus deberes que por sus derechos, es una pieza útil en la máquina política; pero solo en tanto que no intente sobreponerse á las demas y se limite á llenar en la accion general el movimiento á que está destinada, puede no perjudicar á esta accion; de donde resulta que la sociedad no podria existir sin administracion ni tribunales pero que se la puede con-

cebir sin gobierno. En efecto, la administracion es lo mismo que la unidad respecto del total, representado aquí por el gobierno, sin que por ello deje cada una de las unidades que lo constituyen de ser preexistentes y de existir por sí misma. La *administracion*, base fundamental de la libertad pública, ejercicio primitivo de los derechos de ciudadania y su elemento, sin los cuales no puede existir la libertad individual, es por consiguiente parte esencial del organismo del cuerpo político.

Como estas reglas son la aplicacion á la comunidad de las leyes de naturaleza administrativa, se encuentra en ellas la *perpetuidad* del establecimiento político, porque existe una primera consideracion que el legislador, los pueblos y sus gobiernos no deben perder jamas de vista, que es *la instabilidad de las cosas humanas.* En efecto, sucede al cuerpo político lo que al mundo físico: las leyes eternas de la naturaleza quieren que todos los seres nazcan, crezcan y dejen de existir en seguida: la materia no es mas que una creacion y descomposicion contínuas; el principio que los produce y el que los anonada tienen por causa comun las leyes que todo lo rigen. Los seres organizados llevan consigo en el curso de su existencia mil causas de menoscabo, cuando solo hay una que los haga existir, pues no de-

ben contarse como otras tantas causas de creacion la reunion de los principios creadores. Muchas de estas causas de desmejora proceden de las circunstancias en que se encuentran los seres, y otras de su misma organizacion. La vida no es mas que un descanso diario hasta la muerte: tal es el órden inmutable de las cosas, sin que, sin embargo, se pierda nada en la naturaleza porque la misma destruccion es el principio de la vida. Los restos inanimados de los cuerpos organizados, ó fecundan la tierra que les cubre, ó vuelven á la naturaleza de las primeras materias que los compusieron. Los despojos de las plantas y de los árboles así como sus pedazos se transforman en tierra. Los volcanes, las revoluciones físicas, llevan con la destruccion la fertilidad á los paises contiguos. Segun la primera ley de la naturaleza, todo encuentra la vida en la muerte, sin la cual todo hubiera cesado.

El cuerpo político está tambien sujeto á estas leyes generales: una sola causa, la *sociabilidad natural del hombre*, lo hace existir, y muchas son las que pueden hacerlo cesar como sociedad, rompiendo el lazo de agregacion de los individuos que lo forman Como todos los seres organizados, está sujeto á enfermedades, y estas proceden del órden natural de las cosas: las unas son principios de muerte; las otras son pasageras y

dependen de la constitucion propia del cuerpo político á quien atacan y de las circunstancias que las desarrollan. El *déspotismo* y la *anarquia* son para los pueblos dos causas de muerte, á menos que la eviten esas crisis favorables que dan nueva vida á los órganos y retiran aquellas causas por largo tiempo. En el primer caso, el cuerpo político perece por la fuerza del mal que lo pone en un estado de languidez y estupidez que por si mismas son causas mortales; en el segundo, por la violencia y multitud de males que atacan todas las partes y desgastan sus resortes. Degradaciones sensibles anuncian los síntomas de ambas enfermedades, para las cuales las crisis saludables, es decir, las revoluciones, son entonces el único remedio, pero remedio que solo temporalmente puede libertar de la ley comun al cuerpo político. Asi es como todo pasa y se sucede en la serie de los tiempos; como unas generaciones desaparecen dejando su lugar á otras, que á su vez tambien lo abandonan á las succesivas; unos pueblos han desaparecido siendo reemplazados por otros; han cesado unos imperios y nuevos estados se han compuesto de sus ruinas, y las leyes y las instituciones se pierden porque son perecederas como el hombre que las forma. ¿Qué se han hecho esos célebres pueblos cuya sola memoria se conserva? ¿Dónde estan

aquellos imperios cuya fama era tan grande y se estendia hasta tan lejos? Aun hay naciones que se han perdido enteramente y de que no queda ni un recuerdo que atestigüe su anterior existencia. La India, el Egipto, la Etiopía, la Fenicia, la Persia, la Media, la Asiria, la Macedonia, Babilonia, Persépolis, Palmira, Tebas, Tiro, Atenas, Esparta, Corinto, Cartago, Roma, en otro tiempo tan florecientes, ya no existen: otros habitantes pueblan aquellas tierras privadas de sus indígenas. La tierra oculta, esparcidos aqui y alli, algunos restos de las producciones del ingenio, el tiempo lo ha devorado todo y por lo comun ignoramos donde estuvieron situadas aquellas famosas ciudades cuya poblacion, costumbres, polícia, industria y comercio brillaron por tantos siglos. La tierra solo es un vasto sepulcro en el que marchamos de contínuo pisando ruinas y hollando bajo nuestros pies naciones enteras. ¿Y qué es lo que ha quedado? La *naturaleza y la equidad.* Exentas de los embates del tiempo, eternas como todo lo que existe, pero invulnerables en este continuo choque de creacion y destruccion, atraviesan las revoluciones físicas y políticas, se burlan de las pasiones de los hombres y sobreviven á la caida de los imperios. No lo dudemos: si los pueblos de la antigüedad hubiesen tenido *constituciones representativas*

y una *administracion comunal*, hubieran podido prolongar su existencia, y al ménos nos hubiesen dejado monumentos durables que hubiesen instruido á la posteridad. Pero si todo en fin es perecedero, ¿qué esperanza queda á los ciudadanos? El sentimiento de la dignidad humana, en que consiste el *amor al bien público* que suple entónces por la sabiduria y por la duracion de las leyes y de las instituciones. Pero cuando el apego á la causa pública falta en los ciudadanos; y no prevalece sobre todas las opiniones; cuando la gangrena política del egoismo, crimen contra la humanidad y el mayor mal para las familias y los pueblos, ataca el cuerpo social, los lazos de la sociedad dejan de existir, el pueblo cae en la servidumbre, el estado se disuelve y no puede resistir á las tempestades públicas; las revoluciones no pueden ya asegurar la libertad y la felicidad, y las naciones se anonadan.

Jamas deben olvidar las legislaturas de los pueblos que el cuerpo político está sujeto, como el humano, á enfermedades, y que el remedio de las que atacan á la sociedad en su principio vital son las *buenas leyes*. Pero si estas no están en armonía con los derechos naturales del hombre, fundamento de toda legislacion; si chocan con el espíritu nacional, si están en oposicion con las luces del tiempo en que se dictan, se

irritará el mal y se prepararán nuevas causas de revolucion para lo sucesivo.

Como los *gobiernos* sean los primeros á sujetarse á las leyes; no abusen jamas de la autoridad que les está confiada, no olviden nunca que solo son magistrados por la voluntad nacional y en la forma con que esta ha arreglado su autoridad, los pueblos estarán tranquilos. Cuando las naciones estan bien, los gobiernos se conservan, pues si bien el hombre aislado no procede así siempre, no sucede lo mismo con una nacion compuesta de una multitud de individuos, en quien la inconstancia particular es inerte en este caso, por la fuerza represiva que nace del hecho mismo de la organizacion social. Si, por el contrario, los gobiernos en su culpable pensamiento, creen que los pueblos son su patrimonio y el pais una herencia de familia de que pueden disponer como mejor les parezca, que se prevengan para esos trastornos que quebrantan y destruyen su usurpado poder, y los castigan por haber atentado contra las libertades nacionales, que jamas se violan para siempre ni impunemente.

No olviden los pueblos de todos los paises que sin *constitucion* no hay lazo politico, sino la independencia que conduce á la anarquía ó la usurpacion de los derechos de todos por uno solo ó por muchos, que siempre es despotismo, monárquico ó aris-

tocrático: que sin régimen comunal no hay libertad social, sino una absorcion de todos los derechos y facultades por el despotismo ó la aristocracia; que sin leyes el gobierno no es mas que tiranía, y que en ellas está el remedio de los males del cuerpo social. No olviden tampoco que la libertad de los ciudadanos, el amor de la patria, la bondad de las leyes, la solidez de la instruccion, la moral, la agricultura, la industria, las ciencias, la sabiduría del legislador, la moderacion en el gobierno, la actividad en la administracion, la imparcialidad de la justicia, mas bien que la habilidad de los generales, y el valor y disciplina de los ejércitos, son las causas eternas y constantes de la fuerza de las naciones, y las que constituyen su gloria y prosperidad.

Este *tratado* es una demostracion de los hechos naturales de organismo administrativo, de donde emanan los principios cuya esencia se halla en el libro primero, que contiene el conjunto de los fenómenos y leyes de la naturaleza administrativa, en que se halla el elemento primordial de toda la materia que abraza la ciencia de la ciencia de la administracion y toda esta ciencia, y cuyos objetos comprendidos en los demas libros, solo son consecuencias: aun cuando este escrito hubiera demostrado solo una gran verdad social, hubiera hecho yo un gran servicio á la cien-

cia en cuanto hubiera destruido errores graves é inveterados. Doy estos principios, base y espíritu de mi obra, menos como mios que como resultados de la observacion de la naturaleza política en esta materia. Si son contrarios á las ideas generalmente recibidas y á lo existente, restará mi desinteres en la investigacion de la verdad y mi franqueza en lo que yo creo que lo es. Las ciencias solo son tales cuando se han descubierto los fenómenos y leyes en el órden que abrazan, cuando forman un cuerpo de doctrina y cuando los límites que las separan de las demas á quienes se aproximan mas ó menos, se establecen irrevocablemente: solo entonces pueden ser clasificadas entre los conocimientos humanos de que se constituyen en un ramo. Pero cuando aun no hay señalada via alguna, cuando nada puede servir de ejemplo, es consecuencia que cuanto mas libre se halle el campo mas importante es formarse un plan metódico de doctrina y ejecucion. La de mi obra hubiera exigido aquel ingenio que abraza su objeto en su conjunto, y este espíritu analítico que clasifica las partes con un método exacto; ultimamente, ser concebido y ejecutado por una inteligencia superior. Pero habiendo entrado el primero en la carrera, debo esperar la indulgencia que exigen las primeras tentativas, menos aun para

los que las hacen que para los que los han de suceder: pues si yo no he resuelto el problema, siempre habré sembrado un gérmen en algun buen talento, donde se desarrolle bajo la influencia, única durable, de la verdad y de la libertad que son los dos grandes móviles de la inteligencia y del hombre de bien.

FIN.

CARTAS DEL AUTOR.

A Tomas Jefferson. (1)

Los que cultivan los húmanos conocimientos todos son conciudadanos; á este título os dirijo por conducto del ministro de vuestros estados en Francia mi obra sobre administracion. Aunque existe una gran diferencia entre las de vuestras repúblicas y la de Francia, no es menos cierto que hay principios primitivos de doctrina, principios fundamentales y reglas generales y universales, que son comunes á la legislacion de todos los pueblos, porque son elementos de todas las legislaciones, y los pueblos reflexivos é ilustrados no pueden ignorarlos. Esta regla y principios son la base de mi obra; lo que he querido enseñar en ella lo habeis puesto en práctica en vuestro

(1) Antiguo presidente de los Estados unidos de América, y asociado estrangero del Instituto de Francia, muerto en 1826; escribió sobre *agricultura* y poseemos su *Manual de Derecho parlamentario* ó Resumen de las reglas seguidas en el congreso de los Estados Unidos y en el parlamento de Inglaterra.

pais, que habeis gobernado sabiamente en tiempos difíciles, conciliándoos la admiracion y estimacion de vuestros conciudadanos y de nuestra Europa. Vuestra administracion, á un mismo tiempo firme, prudente y patriótica, que constituye el verdadero hombre público, os ha merecido un nombre que no puede perecer. Tan grande en el retiro como á la cabeza de los negocios, dais un ejemplo de aquella moderacion y virtud desgraciadamente desconocidas en nuestros antiguos sistemas de gobierno (1). Bella cosa es ver al hombre público volver á la clase de simple ciudadano, y volver á manejar el arado despues de haber enriquecido su pais con nuevos conocimientos y gobernádolo como un sabio. Continuad ocupándoos del arte mantenedor de los hombres, que es el primero de todos; continuad enseñando las virtudes de la vida doméstica, despues de haber mostrado las de magistrado, y siempre tendré la mayor satisfaccion en saber los nuevos descubrimientos con que dotais la agricultura, los nuevos progresos á que la conducis y las virtudes con que honrais la humanidad.

---

(1) Habia rehusado la presidencia á que sus conciudadanos quisieron elevarlo por tercera vez.

Hago los mas sinceros votos por la prosperidad de vuestras repúblicas y por la absoluta libertad de vuestros dos continentes y sus islas, cuya posesion hace ya demasiado tiempo que gravita sobre la poblacion, cultivo é industria de Europa, y por consiguiente sobre sus riquezas naturales y prosperidad interior.

Recibid el mas sincero testimonio de mi profunda admiracion y aprecio. = Bonnin.

A. C. T. A. M. Dalberg (1).

Como los gefes de la antigüedad que á un tiempo eran filósofos y magistrados, asociais la filosofia al gobierno é instruis con vuestros escritos. Pero los príncipes que saben unir la ciencia y la probidad al poder, tienen derechos muy reales á la memoria de los hombres para que los que se ocupan de los conocimientos humanos no soliciten su aprobacion. Al someter mi libro á vuestras luces me sería muy lisongero obtener la

(1) Gran duque de Francfort, príncipe primado de la confederacion del Rhin, asociado estrangero del Instituto de Francia: murió en 1817. Es autor de *Pericles* ó la *Influencia de las bellas artes sobre la felicidad pública* y de otras muchas obras.

vuestra. Sin duda hace mucho tiempo que os ha chocado la confusion que reina aun en Europa en punto de administracion; en esta parte primera, fundamental, y tan importante del gobierno de los hombres; y vuestro espíritu reflexivo habrá intentado conocer las causas, así como vuestra grande alma hubiera querido ya hacerlas cesar en vuestro pais. Solo á los caractéres elevados y generosos pertenece desear el bien y propender á él sin intermision. ¡Dichoso yo, si mi obra contiene un solo pensamiento que podais juzgar útil al pueblo que gobernais! Solo los sábios se ocupan en beneficio de la humanidad.

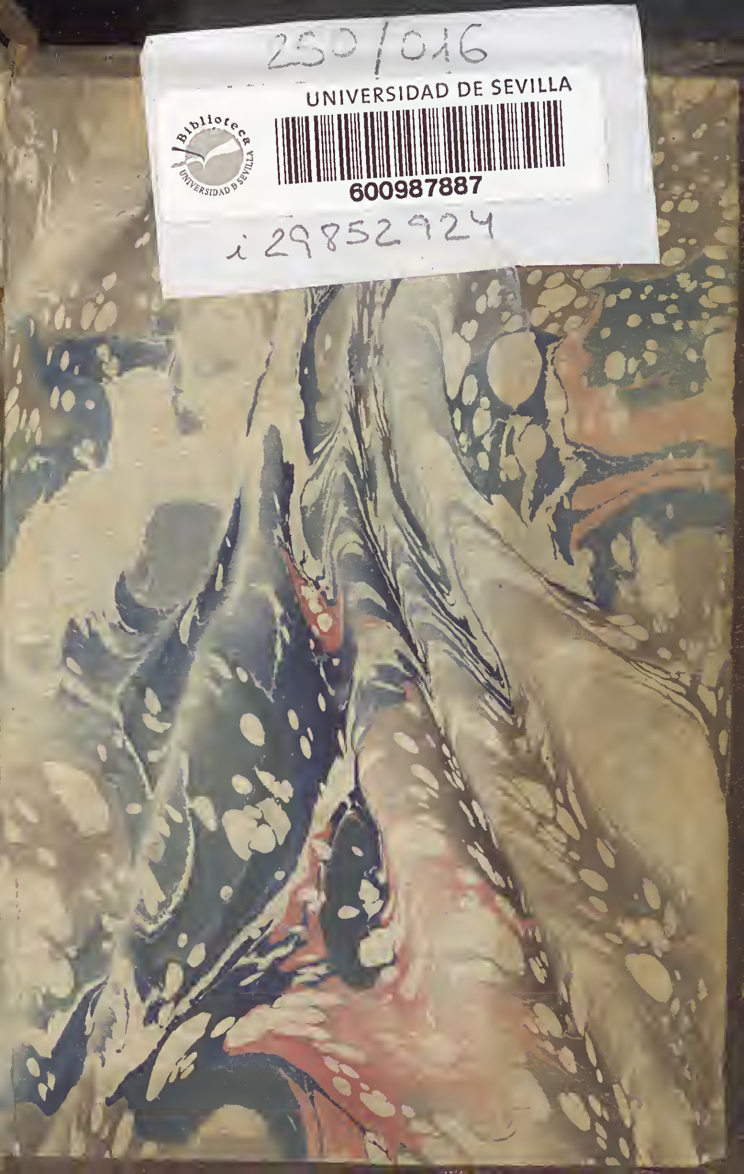
Recibid el homenage de mi respeto por vuestras virtudes y talentos. = Bonnin.

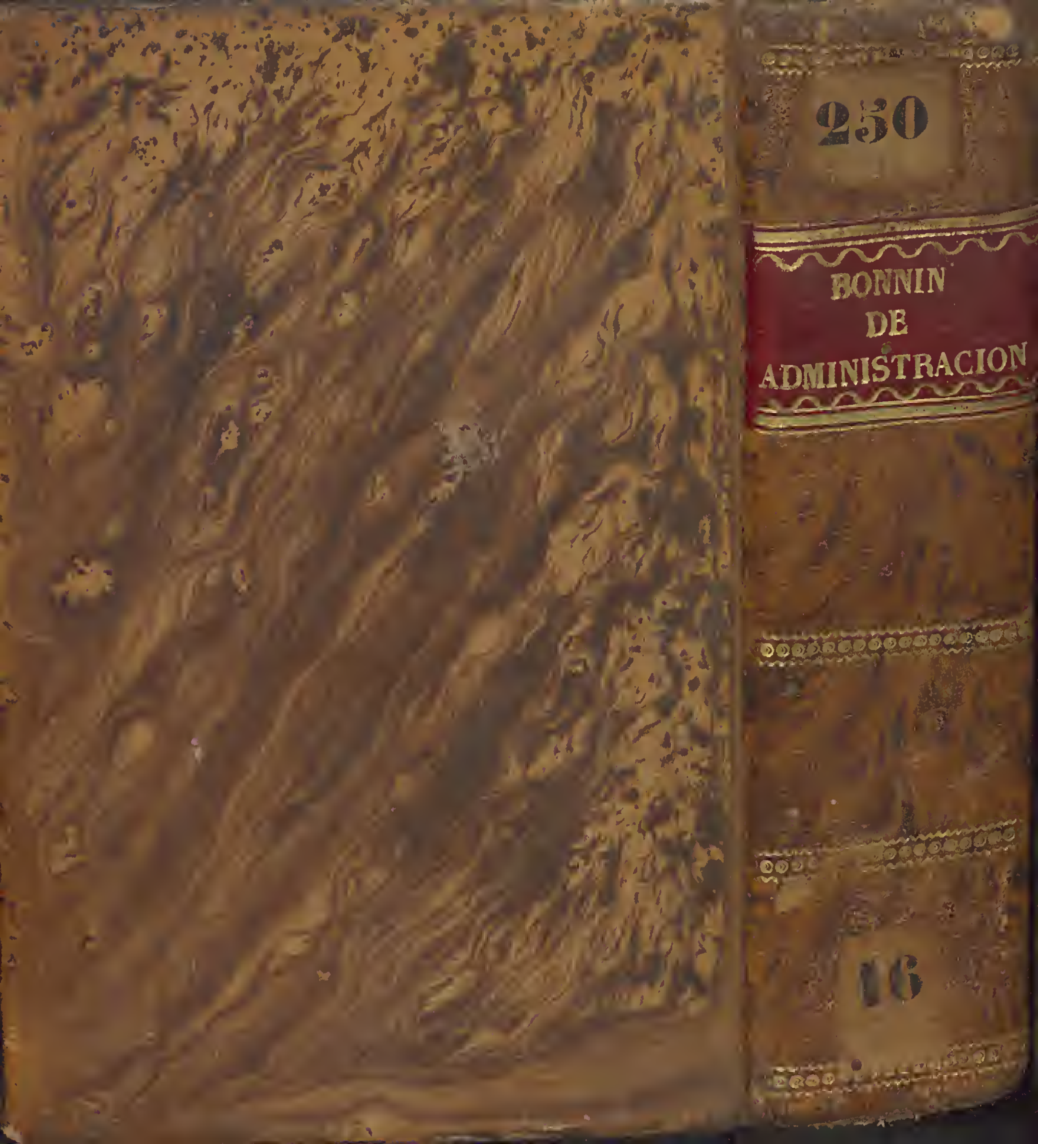
INDICE

DE LAS

MATERIAS QUE CONTIENE ESTA OBRA.




250/016
UNIVERSIDAD DE SEVILLA
Biblioteca UNIVERSIDAD B SEVILLA
600987887
i 29852924


250
BONNIN
DE
ADMINISTRACION
16